

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е.Т. ГАЙДАРА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2012 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 34)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2013**

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

УДК 33(470+571)(058)"2012"
ББК 65.9(2Рос)я54

Агентство СІР РГБ

Редакционная коллегия: *С. Синельников-Мурылев* (главный редактор)
А. Радыгин
Н. Главацкая

**Р76 Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы.
(Выпуск 34) – М.: Институт Гайдара, 2013. 656 с.**

ISBN 978-5-93255-368-8

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2012 г. В работе 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

**Russian economy in 2012. Trends and outlooks.
(Issue 34)**

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2012. The paper contains 6 big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit spheres; financial sphere; the real sector; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

УДК 33(470+571)(058)"2012"
ББК 65.9(2Рос)я54

ISBN 978-5-93255-368-8

© Институт Гайдара, 2013

Авторский коллектив:

- раздел 1.1* – В. Мау;
раздел 2.1 – Н. Лукша, П. Трунин;
раздел 2.2 – С. Белев, Т. Тищенко;
раздел 2.3 – А. Алаев, А. Мамедов, В. Назаров;
раздел 3.1–3.9 – А. Абрамов;
раздел 3.10 – М. Хромов;
раздел 3.11 – А. Шадрин;
раздел 4.1 – О. Изряднова;
раздел 4.2 – С. Цухло;
раздел 4.3.1 – О. Изряднова;
раздел 4.3.2 – О. Изряднова, Е. Илюхина;
раздел 4.4 – Ю. Бобылев;
раздел 4.5 – Н. Карлова, В. Узун, Н. Шагайда, Р. Янбых;
раздел 4.6 – Н. Воловик, С. Приходько;
раздел 5.1 – С. Мисихина;
раздел 5.2 – Л. Карачурина (НИУ ВШЭ);
раздел 5.3 – Т. Клячко;
раздел 5.4 – И. Дежина;
раздел 6.1 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 6.2 – С. Авдашева, А. Шаститко;
раздел 6.3 – Е. Апевалова;
раздел 6.4 – М. Кузык, Ю. Симачев;
раздел 6.5.1, 6.5.4 – Г. Задонский;
раздел 6.5.2, 6.5.3, 6.5.5 – Г. Мальгинов, Г. Стерник
(РЭА им. Г. Плеханова,
Российская Гильдия риэлторов);
раздел 6.6 – В. Зацепин, В. Цымбал;
раздел 6.7.1, 6.7.2 – К. Казенин;
раздел 6.7.3 – И. Стародубровская;
раздел 6.8 – И. Толмачева.

Содержание

Раздел 1. Социально-политический контекст	9
1.1. Экономическая политика 2012 г.: между модернизацией и застоем	9
1.1.1. Некоторые глобальные тенденции	10
1.1.2. Экономическая политика России в поисках стабильности	17
1.1.3. Приоритеты среднесрочной экономической политики	25
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы.....	31
2.1. Денежно-кредитная политика.....	31
2.1.1. Денежный рынок	31
2.1.2. Инфляционные процессы	36
2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики	39
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля.....	45
2.2. Государственный бюджет	54
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации	55
2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ	58
2.2.3. Расходы бюджетной системы.....	64
2.2.4. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2012 г. и на период 2013–2015 гг.....	66
2.2.5. Перспективы бюджетно-налоговой политики государства.....	76
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	79
2.3.1. Субнациональные бюджеты в 2012 г.	79
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета.....	90
2.3.3. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	94
2.3.4. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период до 2014 и 2015 годов» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы	99
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	103
3.1. Восстановление российского финансового рынка после кризиса	103
3.2. Рынок акций российских компаний	113
3.2.1. Зависимость от глобальной конъюнктуры цен.....	113
3.2.2. Приток/отток иностранных портфельных инвестиций.....	117
3.2.3. Валютные курсы.....	122
3.2.4. Конкуренция на внутреннем рынке акций.....	123
3.2.5. Предварительные итоги объединения бирж РТС и ММВБ.....	131
3.2.6. Новая модель регулирования на финансовом рынке	143
3.3. Финансовые институты в поиске новых идей роста	147
3.3.1. Ограничения carry trading и рост финансового рычага.....	147
3.3.2. Ликвидность и текущая стабильность банковской системы.....	150
3.3.3. Рост кредитования	154
3.4. Рынок рублевых облигаций	156
3.4.1. Рынок государственных ценных бумаг	156
3.4.2. Состояние рынка корпоративных облигаций	158
3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций	161
3.5. Анализ рисков на финансовом рынке	167
3.5.1. Остановка роста рынка акций из-за ценового фактора.....	167

3.5.2. Риски оттока иностранного капитала	168
3.5.3. Риски девальвации рубля в среднесрочной перспективе.....	169
3.5.4. Риски внешнего долга банков и нефинансового бизнеса	171
3.5.5. Риски carry trading.....	173
3.5.6. Операционные риски фондового и срочного рынков	174
3.5.7. Риски сделок РЕПО	175
3.5.8. Проблемы реализации политики развития финансового рынка.....	176
3.6. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов	177
3.7. Роль фондового рынка в модернизации экономики	180
3.7.1. Вклад рынка корпоративных облигаций в рост реального капитала.....	180
3.7.2. Влияние IPO акций на экономику.....	181
3.8. Развитие системы внутренних сбережений.....	183
3.9. «Провалы» рынка и государства на финансовом рынке	186
3.10. Российский банковский сектор.....	189
3.10.1. Основные тенденции	189
3.10.2. Розничный сегмент банковских операций	192
3.10.3. Взаимодействие банков с корпоративными клиентами.....	195
3.10.4. Иностранные операции банковского сектора	197
3.10.5. Увеличение государственного влияния на банковский сектор	198
3.10.6. Регулирование банковской деятельности.....	199
3.10.7. Перспективы развития банковского сектора в 2013 г.	201
3.11. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	202
3.11.1. Динамика рынка.....	202
3.11.2. Структура накопленного долга	204
3.11.3. Динамика и структура заимствований.....	204
Раздел 4. Реальный сектор экономики.....	215
4.1. Макроструктура производства.....	215
4.1.1. Посткризисная динамика российской экономики	215
4.1.2. Основные характеристики использования ВВП.....	221
4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов	224
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности	227
4.2. Российские промышленные предприятия в 2012 г.	231
4.2.1. Российская промышленность втягивается во вторую волну кризиса?.....	232
4.2.2. Динамика основных показателей российской промышленности	235
4.2.3. Кредитование российской промышленности.....	246
4.2.4. Кадровые проблемы российской промышленности.....	249
4.2.5. Последствия кадрового голода в российской промышленности	253
4.2.6. Оценка эффективности антикризисных мер правительства.....	258
4.2.7. Антикризисный пакет предприятий российской промышленности.....	262
4.3. Инвестиционная деятельность	268
4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал	268
4.3.2. Иностранные инвестиции	275
4.4. Нефтегазовый сектор	282
4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	282

4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе.....	285
4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа.....	289
4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке	293
4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли.....	295
4.5. Сельское хозяйство и аграрная политика России в 2012 г.	300
4.5.1. Общее состояние сельского хозяйства	300
4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках.....	308
4.5.3. Изменение приоритетов аграрной политики в 2012 г. и на период 2013–2020 гг.	316
4.5.4. Оценка последствий присоединения России к ВТО	329
4.5.5. Рекомендации для экономической политики	333
4.6. Внешняя торговля	337
4.6.1. Состояние мировой экономики.....	337
4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары экспорта и импорта	340
4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли	345
4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли.....	353
4.6.5. Регулирование российской внешней торговли.....	355
Раздел 5. Социальная сфера	363
5.1. Уровень жизни населения	363
5.1.1. Реальные доходы населения: бедность и крайняя бедность в России на основе национальной методики определения бедности.....	363
5.1.2. Уровень бедности в России по оценке международных сопоставительных методик для развивающихся стран.....	365
5.1.3. Уровень бедности в России по оценке международных сопоставительных методик для развитых стран.....	366
5.1.4. Динамика уровня потребления населения	367
5.2. Миграционные процессы	371
5.2.1. Законодательные инициативы.....	371
5.2.2. Масштабы и динамика постоянной миграции	374
5.2.3. Миграция со странами СНГ	377
5.2.4. Трудовая миграция.....	379
5.2.5. Внутрিরоссийская миграция	384
5.3. Основные тенденции развития системы образования.....	386
5.4. Состояние науки и инноваций.....	400
5.4.1. От инноваций к науке	400
5.4.2. Государственная программа развития науки и технологий	403
5.4.3. Мониторинг эффективности институтов РАН	405
5.4.4. Государственная поддержка науки в вузах.....	406
5.4.5. Научные кадры как центральный элемент институциональных реформ.....	412
5.4.6. Зарубежные научные фонды и международное научное сотрудничество в контексте законодательных изменений.....	418
5.4.7. Поддержка и стимулирование технологических инноваций	420
Раздел 6. Институциональные проблемы.....	433
6.1. Состояние государственного сектора и приватизация.....	433
6.1.1. Динамика государственного сектора в российской экономике	433
6.1.2. Приватизационная политика	440
6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика	451

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2012 гг.	459
6.1.5. Новая программа управления государственным имуществом	468
6.2. Антимонопольная политика в России в 2011–2012 гг.: после дела «большой четверки»	475
6.2.1. Общая характеристика применения антимонопольного законодательства	476
6.2.2. «Третий антимонопольный пакет законов»: до и после	483
6.2.3. Инициативы по развитию конкуренции: попытки перехвата	499
6.2.4. Вызовы развитию и применению законодательства о конкуренции в России	503
6.3. Банкротства 2011–2012 гг.: сокращение числа банкротств, новое регулирование и законопроект о реорганизации долгов граждан	504
6.3.1. Динамика банкротств	504
6.3.2. Законодательство о банкротстве	508
6.3.3. Возможные новации 2013 г.: законопроект о реструктуризации долгов граждан	517
6.4. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки	521
6.4.1. Введение: некоторые общие рамки формирования и оценки инновационной политики	521
6.4.2. Основные инструменты и этапы развития государственной политики по стимулированию инноваций в 2000-е годы	528
6.4.3. Особенности инструментов государственного стимулирования инноваций, их влияние на предприятия реального сектора	552
6.4.4. Общая оценка российской инновационной политики	558
6.4.5. Выводы и уроки на будущее	565
6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации	571
6.5.1. Рынок земельных участков	571
6.5.2. Динамика ввода жилья	581
6.5.3. Цены на рынке жилья	585
6.5.4. Жилищное кредитование	594
6.5.5. Перспективы развития рынка жилья	603
6.6. Военная экономика и военная реформа в России	605
6.6.1. Военно-кадровая и социальная политика	605
6.6.2. Военно-техническая политика	607
6.6.3. Реформирование системы материального обеспечения ВС РФ	609
6.6.4. Военно-финансовая политика	610
6.7. Северный Кавказ в 2012 г.: итоги и риски	623
6.7.1. Инвестиционные проекты и интересы местных сообществ	623
6.7.2. «Ренессанс» национальных движений на Северном Кавказе	628
6.7.3. Дагестан: динамика внутриконфессиональных отношений в исламе	635
6.8. Изменения законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций	643

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Экономическая политика 2012 г.: между модернизацией и застоем¹

Развитие российской экономики в 2012 г. определялось в значительной мере ходом глобального экономического кризиса. К настоящему времени глобальный кризис вступил в ту стадию, когда начали определяться контуры будущей социально-экономической системы – того нового состояния глобальной сбалансированности, которая должна будет установиться в результате структурных сдвигов, начатых в 2008 г. На наших глазах формируется новая модель экономического роста. Это вообще особенность глобальных структурных кризисов: таковы же были последствия кризисов 1930-х и 1970-х годов. Новая модель предполагает появление новой технологической базы общества и соответствующей ей модели регулирования социально-экономических процессов, преодоление макроэкономических дисбалансов и выход на новую траекторию роста, появление новой конфигурации резервных валют². Кризисный период характеризуется экономической и политической неустойчивостью, которая охватывает достаточно продолжительный период, – можно говорить о турбулентном десятилетии.

Анализ событий минувшего года позволяет проследить формирование контуров новых технологических и социально-экономических реалий. Их развитие и укрепление, в свою очередь, может свидетельствовать о прохождении «точки перелома», т.е. о начале выхода из кризиса. Выдвигая эту гипотезу, необходимо особо подчеркнуть, что структурный кризис, в отличие от циклического, не тождественен рецессии, т.е. его начало не совпадает с началом рецессии, а его завершение – с возвратом на траекторию роста. Рецессия может быть лишь отдельным эпизодом (или несколькими эпизодами) структурного кризиса, не являясь его системообразующим (или критериальным) элементом.

¹ Автор благодарит А. Ведева, А. Моисеева, К. Рогова, К. Юдаеву за ценные советы, данные при подготовке настоящего раздела обзора.

² Характеристика структурного кризиса и условий его разрешения подробнее рассмотрена в обзорах ИЭП им. Е.Т. Гайдара за 2010 и 2011 гг. См.: Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы (Вып. 32). М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. С. 9–24; Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы (Вып. 33). М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. С. 9–28.

1.1.1. Некоторые глобальные тенденции

Технологические вызовы. Налицо появление новых технологий, которые существенно повышают производительность труда и удешевляют производство. Происходит снижение доли затрат труда по производству новых изделий в сравнении с затратами на их разработку. К этому надо добавить, что технологическое развитие в постиндустриальном мире идет в направлении усиления индивидуализации производства, все большей ориентации его на определенного потребителя, причем сказанное касается как производства товаров, так и предоставления услуг. Наконец, возрастающая сложность современных продуктов нередко делает желательной территориальную близость размещения разработчика и производителя (отсюда, по-видимому, проистекают экономические и технологические успехи Калифорнии).

Среди технологических достижений последнего времени следует также выделить новые способы добычи газа, которые в перспективе могут привести к коренному изменению системы мирового энергоснабжения, что будет иметь не только существенные экономические, но и политические последствия. Конкуренция за топливно-сырьевые ресурсы не ослабевает, но коренным образом поменяет вектор. Результатом станет переосмысление ставшего в последнее время популярным понятия «энергетическая сверхдержава».

Взятые в совокупности, названные факторы будут способствовать новому размещению производительных сил, когда вынесенное ранее на периферию офшорное производство в своих высокотехнологических сегментах может начать возвращаться в развитые страны. Эта тенденция станет подкрепляться удорожанием труда в развивающихся странах, особенно в тех из них, которые успешно вели на протяжении последних двух десятилетий борьбу с высокой рождаемостью. Иными словами, роль затрат на труд в новых секторах будет относительно небольшой и станет снижаться, а индивидуализация производства (ориентация на конкретного потребителя) потребует непосредственного участия последнего в «приемке» выпускаемой продукции.

Разумеется, это не означает свертывание производства в «новых индустриальных странах». Они тоже представляют собой важные рынки сбыта для производимой продукции, в том числе и высокотехнологической. Однако из сказанного следует несколько важных выводов для посткризисной модели развития.

Во-первых, неизбежно обострение конкуренции за инвестиции и размещение производства не только между развивающимися странами, то теперь уже между ними и развитыми странами. Решение о размещении производства в той или иной стране становится результатом большего числа факторов, чем альтернатива – больше прибыль при худших институтах или меньше прибыль при институциональной надежности.

Во-вторых, развивающиеся страны должны создавать не только условия, благоприятные для производства (дешевый труд и сносные институты, т.е. обеспечивать должный инвестиционный и предпринимательский климат), но и стимулировать внутренний спрос. Внутренний (или региональный) спрос будет все более значимым фактором при

принятии инвестиционных решений, особенно глобальными корпорациями. Это приведет к существенным изменениям принятой за последние тридцать лет модели успешной экономической политики (от Германии до Китая).

В-третьих, идея новой индустриализации развитых стран выглядит довольно убедительной. На это обращал внимание ряд политиков и экономистов США еще в начале кризиса, об этом же периодически говорит и российское руководство. Речь идет не о воссоздании традиционных промышленных секторов, а о появлении принципиально новых, в которых интеллектуальная деятельность и собственно производство тесно переплетаются и территориальное размещение которых в зависимости от затрат на ресурсы оказывается неэффективным. И тем более идея «нового индустриализма» несовместима с противопоставлением промышленного и финансового секторов, что становится очень популярным среди левых политиков развитых стран. (Напомним, что в ходе своей предвыборной кампании Ф. Олланд объявил «войну против мира финансов».)

Из предыдущего пункта вытекает четвертый вывод: окончательный уход в прошлое разделения отраслей на прогрессивные и отсталые. В современном мире любая отрасль может быть как высокотехнологичной, так и малоразвитой. Отраслевая структура экономики сама по себе не является показателем отсталости или прогрессивности технологической базы страны¹. Это же касается соотношения производства товаров и услуг, поскольку вторые все чаще являются продолжением первых и различие между ними стирается.

В-пятых, правительства должны стимулировать экономический рост и высокотехнологичные рабочие места, а не рост производства и поддержание занятости любой ценой. Это требует серьезной смены парадигмы экономической политики. Правительства всех стран – и развитых, и развивающихся – предпочитают поддерживать существующие предприятия, а не рискованных новичков. Более того, даже желая сделать ставку на технологические достижения, правительства всегда смотрят назад, на сложившиеся технологические тренды, что резко повышает вероятность ошибки при формировании бюджетных приоритетов. Обычной практикой является финансовая помощь крупным фирмам и негативное восприятие попыток их руководителей увольнять сотрудников в процессе модернизации производства.

Институциональные и структурные реформы. Последние год-два демонстрируют начало серьезных преобразований в организации социально-экономических процессов

¹ Ситуация в известном смысле возвращается к доиндустриальной фазе, когда также отдельные отрасли однозначно не ассоциировались с передовыми или отсталыми. Самыми сильными в экономическом и военном отношении тогда были аграрные монархии, а отнюдь не государства с развитой городской промышленностью и торговлей. Кстати, именно эта особенность технологической базы лежала в основе классического либерализма *laissez faire*, который рекомендовал странам пользоваться преимуществами свободной торговли, а не стремиться к искусственному развитию отдельных отраслей. В логике индустриализма XIX–XX вв. сторонников такого подхода обвиняли в консервации отсталости, не принимая во внимание, что для Адама Смита синонимом прогресса было разделение труда, а отнюдь не промышленность сама по себе в противопоставлении сельскому хозяйству. (См.: *May В.* Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7.)

ведущих стран мира – как развитых, так и развивающихся. Структурные сдвиги сочетаются с постепенным формированием новой модели регулирования.

В самом начале кризиса широкое распространение получила левая критика экономического либерализма предыдущих двадцати лет, следствием чего стали призывы к активизации роли государства для прямого регулирования экономической жизни. Впрочем, буквально за несколько месяцев ситуация изменилась: зазвучали предостережения против «примитивного кейнсианства» (Crass-Keynesianism), предложения о необходимости выработать новую модель регулирования, адекватную глобальным экономическим процессам и современным технологическим вызовам. Сейчас отчетливо прослеживаются два процесса формирования новой модели регулирования.

С одной стороны, усиление наднациональных институтов в рамках региональной интеграции. Естественно, что наиболее активно эти вопросы разрабатываются в рамках еврозоны, поскольку наличие единой валюты делает жизненно важным координацию регулирования финансовых институтов и фискальных систем. В этой же связи следует рассматривать и усиление интеграционных процессов на части постсоветского пространства – формирование Таможенного союза и ЕврАзЭС, хотя здесь потребность в интеграции вызвана преимуществами наличия большого рынка, т.е. задачами, которые Европа решала несколько десятилетий назад.

С другой стороны, все более актуальными становятся вопросы формирования системы глобального регулирования, адекватной уровню глобализации современных финансовых рынков. Эта тема является ключевой в повестке дня «большой двадцатки». Правда, пока налицо только сам факт осознания этой проблемы при отсутствии сколько-нибудь общепризнанных подходов к ее решению.

Суть структурных преобразований в социально-экономической жизни развитых стран еще в 2009 г. красноречиво сформулировал Л. Саммерс, подчеркивая важность сочетания модернизации технологической и социально-экономической. Он говорил тогда, что *the new American economy will be in different and better shape that it was before the bust, that it will be more export-oriented and less consumption-oriented, more environmentally oriented and less energy-production-oriented, more bio- and software- and civil-engineering-oriented and less financial-engineering-oriented, and, finally, more middle-class-oriented and less oriented to income growth that is disproportionate towards a very small share of the population*¹. Это рассуждение по сути своей применимо ко всем развитым странам мира.

Минувший год принес с собой некоторые позитивные институциональные и структурные сдвиги в развитых странах, которые свидетельствуют о начале преодоления

¹ «...новая американская экономика будет в иной и лучшей форме, чем до банкротства; станет более ориентирована на экспорт, чем на потребление, на защиту окружающей среды, чем на производство энергии, на биоинформационные и материальные технологии, чем на финансовые технологии; и, наконец, более ориентирована на средний класс, чем на рост доходов, преимущественно обогащающий очень малую часть населения». <http://www.ft.com/cms/s/2/6ac06592-6ce0-11de-af56-00144feabdc0.html>. (Financial Times. 2009. July 10).

кризиса на основе новой экономической парадигмы. Здесь следует напомнить, что сама по себе рецессия не является критерием оценки начала кризиса или выхода из него.

В еврозоне начались институциональные и структурные реформы, направленные на преодоление кризиса. Это касается как самого объединения, так и отдельных стран, в наибольшей мере страдающих от кризиса. Существенно активизировалась роль Европейского центробанка, который приближается к тому, чтобы стать полноценным *lender of last resort*¹. Налицо продвижение в направлении единого финансового регулирования и координации бюджетной политики. Усиливающееся дистанцирование Великобритании от интеграционных процессов еврозоны также является положительным фактором для реформирования в ЕС, поскольку единство еврозоны важнее размеров общего рынка. Разумеется, еще предстоит пройти значительное расстояние, но движение по европейской консолидации способствует институциональной модернизации одной из крупнейших экономик мира.

Осторожные позитивные сдвиги наметились и в странах южной Европы («европейской периферии»). Несмотря на социальную напряженность, эти страны начали тяжелые структурные реформы, результатом которых станет снижение издержек и повышение конкурентоспособности. Эти процессы уже запущены, что отразилось в стабилизации (а в ряде случаев и улучшении) условий заимствований для «стран периферии».

По сути, Греции и некоторым другим странам Южной Европы предстоит повторить опыт Латвии, которая, отказавшись от девальвации (которая для зоны евро и вовсе невозможна), прошла через жесткую структурную адаптацию, рецессию, высокую безработицу, однако повышение конкурентоспособности обеспечило стране быстрое восстановление роста.

Позитивные сдвиги заметны и в США. Развитый частный сектор и ограниченная роль государства создают условия для более быстрой адаптации экономики к новым реалиям. Здесь извлекают уроки из опыта прошлого, что способствует формированию новой модели роста. Предкризисная модель опиралась на потребительский спрос и спрос на жилье, финансируемые за счет иностранных сбережений, поступающих в недокапитализированные американские банки. Преодоление таких дисбалансов требует немалого времени. Но уже за последние три года ситуация стала улучшаться: стоимость домов снизилась, а банки под давлением регуляторов пошли на решительное оздоровление своих балансов путем списания долгов и рекапитализации. Потребительский долг снизился со 133 до 114% совокупного дохода.

Благодаря ослаблению доллара начал расти экспорт, что позволило снизить торговый дефицит, причем Китай становится третьим по значению (после Канады и Мексики) рынком реализации американских товаров, экспорт в эту страну с начала кризиса вырос в полтора раза – и это несмотря на заниженный курс китайской валюты. Также в полтора раза вырос экспорт в страны Латинской Америки и на 20% – в страны ОЭСР. Меняется и характер американского экспорта – помимо товаров, ставших уже традици-

¹ Lender of last resort – кредитор последней инстанции.

онными (самолеты и программное обеспечение), существенно растет объем высокотехнологичных услуг (архитектурных, инжиниринговых, финансовых) и разного рода продуктов IT, 3D-printing.

Наконец, позитивную роль сыграли высокие цены на энергоресурсы, стимулировав внедрение ресурсосберегающих технологий и развитие новых способов производства топлива. В результате в 2012 г. чистый импорт нефти в США стал самым низким с середины 1990-х годов, страна становится чистым экспортером газа, причем доля сланцевого газа в газодобыче США увеличилась между 2000 и 2012 гг. с 1 до 35%. Важно, что практическое использование новых технологий газодобычи (гидроразрыв и горизонтальное бурение) становится результатом частнопредпринимательской деятельности, а не усилий государства, которое инвестировало только в исследования.

Особенностью структурных сдвигов является отставание восстановления рынка труда от экономического роста. Рост производительности ведет к привлечению более квалифицированного, более дорогого труда, но в меньшем объеме. Именно поэтому модернизация нередко сопровождается более медленным ростом занятости по сравнению с ростом экономики. В этом и состоит модернизация, и именно поэтому модернизация, особенно на ее начальных этапах, сопровождается повышением безработицы и, вероятно, ростом неравенства. Это создает риски в государствах с сильными социалистическими (или уравнительными) традициями сильного противодействия негативным краткосрочным социальным последствиям, что, несомненно, будет негативно влиять на перспективы технологической и институциональной модернизации.

Модернизация социального государства. Еще одной крупной проблемой нынешнего кризиса является необходимость коренного преобразования отраслей, связанных с развитием человеческого капитала. Иными словами, на повестке дня стоит формирование новой модели социального государства (welfare state).

Кризис индустриального социального государства является одной из фундаментальных причин современного глобального кризиса. Дисбалансы развитых стран стали результатом неуклонного роста бюджетных расходов, направляемых в пользу отдельных категорий населения. Причем если в начале становления социального государства (на рубеже XIX–XX вв.) масштабы перераспределения были невелики и распространялись на небольшие по численности группы населения, то к началу XXI в. ситуация качественно изменилась. Теперь подавляющая часть населения охвачена системами образования, здравоохранения и пенсионирования, причем в значительной мере их функционирование основывается на перераспределении ресурсов через государственные бюджеты. А особенности демографического поведения многих развитых стран сегодня таковы, что доля тех, кто предоставляет ресурсы, сокращается, доля же реципиентов растет.

Анализируя географию распространения кризиса, нетрудно заметить, что ситуация тяжелее всего в тех странах, где нагрузка социального государства особенно высока (в Европе), а среди них особенно страдают те, где высокие социальные обязательства

накладываются на более низкую производительность труда (Южная Европа). Кризис относительно слабее в США, где социальное государство менее развито. И, наконец, кризис менее всего ударил по новым индустриальным странам (здесь речь идет не о рецессии, а о некотором замедлении темпов роста), которые не успели создать социальные сектора, соответствующие стандартам индустриального общества.

Глобальный кризис поставил под сомнение не только перераспределительную модель социального государства. Неустойчивость финансовых рынков создает серьезные кратко- и среднесрочные проблемы для частных сбережений, основанных на инвестициях в ценные бумаги: сейчас трудно найти финансовые инструменты, которые обеспечивали бы одновременно надежность, ликвидность и доходность сбережений. Падение доходности ценных бумаг ставит вопрос о ненадежности существующих форм социального страхования, о необходимости существенного пересмотра страховой модели социального государства, поиска новых инструментов его функционирования.

Таким образом, формирование современного социального государства является актуальной проблемой для всех наиболее развитых стран современного мира. Поэтому, кстати, ее решение в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт – эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.

Постиндустриальное социальное государство будет существенным образом отличаться от традиционного индустриального, и именно в настоящее время происходит поиск его основополагающих принципов. Уже сейчас можно выделять ряд его характерных черт, к которым относятся:

- непрерывный и пожизненный характер, когда люди учатся и лечатся на протяжении всей жизни;
- индивидуализация, т.е. возможность человека определять собственные образовательные траектории, а также траектории и механизмы поддержания здоровья, выбирая из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. А применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки старших возрастов;
- глобализация предоставления услуг и международная конкуренция за клиентов, когда образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в своей стране, но во всем мире;
- приватизация социальных услуг при возрастании роли частных расходов на развитие человеческого капитала – частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и неизбежным следствием технологической модернизации секторов и роста благосостояния населения;

– появление новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых этими секторами услуг¹.

Особый интерес с этой точки зрения представляют перспективы развития быстро растущих стран Азии. Они только сейчас подходят к тому уровню экономического развития, при котором в западных странах и в России в XX столетии начинало бурно расти социальное государство, основанное на перераспределении. Ключевым вопросом является, пойдут ли они также по этому пути или, опираясь на накопленный опыт, попробуют сформировать новую модель, основанную уже на новых принципах. Интересный опыт предлагает Сингапур, который не повторил западную модель. Однако применительно к нему всегда остается аргумент об ограниченности модели, функционирующей в стране с населением в 5 млн чел.

Макроэкономические проблемы. Современный глобальный кризис существенно отличается от двух предыдущих. Для 1930-х годов основными проблемами были дефляция, рецессия и массовая безработица, а ключевой проблемой кризиса 1970-х годов была стагфляция, т.е. сочетание высоких темпов инфляции, высокой безработицы и низкого (или нулевого) роста. В настоящее время главной проблемой является долговая нагрузка на экономику, ограничивающая возможности бюджетного маневрирования развитых стран, а также выявившаяся неэффективность использования курсовой политики для стимулирования экономического роста. Причем последнее оказалось проблемой не только для еврозоны, участники которой просто лишены этого инструмента регулирования, но и для большинства других стран, попытки которых манипулировать валютным курсом не давали сколько-нибудь значимого эффекта (в ограниченном масштабе это удавалось, пожалуй, только Швейцарии и Китаю).

В минувшем году были отчетливо выявлены основные вопросы макроэкономической политики, ответы на которые должны будут привести к завершению современного кризиса. Правда, пока есть только вопросы, а не ответы на них. Вероятно, поиск ответов будет находиться в центре внимания экономистов и политиков в предстоящие месяцы и, возможно, годы.

Прежде всего необходимо понять средне- и долгосрочные перспективы политики денежных смягчений, беспрецедентных в экономической истории. Это действительно радикально новая ситуация, еще требующая своего теоретического осмысления, которое будет возможно только на основе практического опыта предстоящих лет. Этот опыт будет серьезным испытанием для денежных властей ведущих стран с точки зрения их способности не допустить инфляционного скачка.

Минувший год показал тупиковый характер дискуссии о соотношении бюджетной консолидации и экономического роста. Эта дискуссия во многом напоминала российскую полемику первой половины 1990-х годов относительно возможности денежного стимулирования роста в ситуации, когда на повестке стояли глубокие структурные реформы, неизбежно ведущие к свертыванию производства. Правда, в России инфляция

¹ См.: Мау В. Человеческий капитал: вызовы для России // Вопросы экономики. 2012. № 7.

тогда была трехзначной. В еврозоне инфляция невысока, и основные стимулы роста связываются с решениями бюджетного характера, т.е. с сохранением на длительный период высокого уровня государственного долга. По-видимому, здесь не может быть однозначных решений – все зависит от того, в какой мере рынки будут готовы принимать на себя риски стран с высокими бюджетными дефицитами или будут готовы рефинансировать долг странам с высокой задолженностью при наличии первичного профицита.

Однако проблема «консолидация vs. рост» при всей ее важности носит тактический характер. В долгосрочном плане необходимо будет принять решения об ограничениях государственного долга, поскольку опыт последних нескольких лет показывает, что от финансовой устойчивости долговой экономики (когда инвесторы легко принимают суверенные бумаги) до финансовой катастрофы не очень большое расстояние. Это особенно важно, когда проблема долга не может смягчаться мерами валютного регулирования. По-видимому, продвижение еврозоны по пути более глубокой бюджетной и финансовой интеграции потребует найти решение вопроса об ограничении бюджетных дефицитов стран, использующих единую валюту¹.

1.1.2. Экономическая политика России в поисках стабильности

На фоне глобальных проблем, и особенно в сравнении с развитыми рыночными странами, российская экономика представляла в 2012 г. благоприятную картину (табл. 1). Экономика продолжала расти, хотя и невысоким темпом: годовой прирост ВВП – 3,4% и 2,6% – промышленность. Важным положительным итогом года стало то, что экономический рост является преимущественно результатом внутреннего спроса (прирост инвестиций в 2012 г. составил 6,7%, потребления – 6,6%).

Значимой особенностью минувшего года стало замедление роста импорта, который увеличился всего на 3,6% относительно 2011 г. при отсутствии заметной динамики в объемах экспорта. Однако пока не вполне ясны причины этого замедления, которых может быть три. Во-первых, плавающий валютный курс с номинальным ослаблением рубля, при котором отечественное производство оказывается конкурентоспособным для удовлетворения внутреннего спроса. Во-вторых, снижение инвестиционной активности и соответственно снижение импорта инвестиционных товаров (прежде всего оборудования). В-третьих, это может быть побочный эффект Таможенного союза, когда товары завозятся в Россию через страны-партнеры и не учитывается в качестве им-

¹ При реформировании бюджетной и финансовой политики еврозоны было бы целесообразно использовать опыт американских штатов, которые после ряда дефолтов в первой половине XIX в. перешли на принцип бездефицитности своих бюджетов. Это не запрещало им проводить заимствования, однако это были заимствования не на бюджетные разрывы, а на реализацию конкретных проектов, причем обслуживание и выплата долгов должны были включаться в расходную часть текущего бюджета. (См.: Хеннинг К.Р., Кесслер М. Бюджетно-налоговый федерализм: исторический опыт США для Европейского союза // Экономическая политика. 2012. № 5.)

порта. Пока трудно сказать, какая из версий верна, однако очевидно, что только первая является благоприятной с точки зрения экономического развития страны.

Таблица 1

Экономическое развитие России в 2007–2012 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП, прирост в % к предыдущему году	8,5	5,2	–7,8	4,5	4,3	3,4
Промышленность, прирост в % к предыдущему году	6,8	0,6	–9,3	8,2	4,7	2,6
Сельское хозяйство, прирост в % к предыдущему году	3,3	10,8	1,4	–11,3	23,0	–4,7
Конечное потребление домашних хозяйств, прирост в % к предыдущему году	14,3	10,6	–5,1	5,5	6,4	6,6
Инвестиции в основной капитал, прирост в % к предыдущему году	22,7	9,9	–15,7	6,0	8,3	6,7
Профицит(«+»)/дефицит («–») бюджета расширенного правительства, % ВВП	6,0	4,9	–6,3	–3,5	1,6	0,4
Резервный фонд, на конец года, млрд долл. (2007 г. – Стабилизационный фонд)	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	25,1	–7,0	13,9	16,7	12,0	5,1
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования)	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5
Общий уровень безработицы (методология МОТ), на конец периода, %	6,1	7,8	8,2	7,2	6,1	5,3
Средняя зарплата, тыс. руб.	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,7
Уровень сбережений, в % к располагаемым доходам домашних хозяйств	23,0	16,5	22,5	23,3	18,4	25,8
Платежный баланс, млрд долл.						
счет текущих операций	77,8	103,5	48,6	71,1	98,8	81,3
торговый баланс	130,9	179,7	111,6	152,0	198,2	195,4
экспорт	354,4	471,6	303,4	400,6	522,0	530,8
импорт	–223,5	–291,9	–191,8	–248,6	–323,8	–335,4
прямые инвестиции	9,2	19,4	–7,2	–9,2	–14,4	–4,4*
в экономику РФ	55,1	75,0	36,5	43,3	52,9	33,1
за границу	–45,9	–55,6	–43,7	–52,5	–67,3	–37,5
резервные активы («–» – рост)	–148,9	38,9	–3,4	–36,8	–12,6	–30,0

*по прочим секторам (кроме банков).

Источники: Росстат, ЦБ РФ.

Инфляция хотя и несколько выросла, но была контролируемой, причем имеющей тенденцию к снижению в 2013 г. Государственный долг остается низким, бюджет сбалансированным. Сохраняется положительный баланс счета текущих операций. Растут прямые иностранные инвестиции, однако одновременно при существенном оттоке капитала.

Новыми явлениями стали выход реальных процентных ставок в положительную зону, а также превышение объема кредитования населения над ростом депозитов, что свидетельствует об изменении сберегательного поведения домашних хозяйств и переходе к кредитной модели потребления.

Словом, большинство макроэкономических параметров существенно не изменилось по сравнению с 2011 г., что в условиях глобального кризиса является неплохим результатом. В современном мире Россия является страной с устойчивым ростом, ориентированным на внутренний спрос, со сбалансированным бюджетом, низким долгом, значительными валютными резервами и положительными процентными ставками.

Несмотря на благоприятную экономическую ситуацию (и по существу, и по сравнению с большинством других стран мира), в стратегическом плане ситуация не дает оснований для самоуспокоения. Существует ряд факторов, которые ограничивают возможности однозначно оптимистичной интерпретации итогов 2012 г.

Макроэкономической проблемой стало замедление экономического роста в конце 2012 г. Это вызывает тревогу у ряда политиков и экономистов, по мнению которых, рост ниже 5% не позволяет обеспечивать устойчивость социально-экономического (а то и политического) развития страны. Нам представляется, что сами по себе темпы роста не являются критическими. С одной стороны, странно было бы ожидать высоких темпов роста, когда основной внешнеэкономический партнер, на которого приходится почти 50% российского товарооборота (Евросоюз), вступил в полосу рецессии. С другой стороны, важны не только темпы, но и качество, структура роста, его способность обеспечивать модернизацию. Нервная реакция на замедление темпов роста путем искусственного наращивания государственного спроса, сопровождаемая разрушением макроэкономического равновесия, была бы гораздо более опасна (ниже мы рассмотрим эту проблему подробнее).

Гораздо важнее обратить внимание на *четыре* долгосрочные проблемы социально-экономического развития России, наличие которых в конечном счете оборачивается невысокими и снижающимися темпами роста.

Во-первых, отсутствие модернизационных структурных сдвигов. Восстановление докризисного уровня произошло при ухудшении отраслевой структуры: добыча полезных ископаемых превысила предкризисный уровень на 5%, тогда как обрабатывающие производства – примерно на 1% (табл. 2). Происходит восстановление производств традиционного российского экспорта (кокс и нефтепродукты, химическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий) при замедленном восстановлении металлургического производства, что связано с низким спросом на металл и ухудшением мировой конъюнктуры цен в связи с медленным выходом мировой экономики из кризиса. Наблюдался активный рост производства транспортных средств (в основном за счет автомобилестроения), который, впрочем, близок к исчерпанию. А в производстве продукции инвестиционного спроса (строительные материа-

лы, машины, электрооборудование, электронное и оптическое оборудование) спад так и не преодолен.

Таблица 2

**Итоги коррекционного роста: прирост выпуска
промышленных производств, январь–сентябрь 2012 г. /
январь–сентябрь 2008 г., %**

Промышленное производство в целом	2,7
Добыча полезных ископаемых	5,0
Обрабатывающие производства	1,2
Производство продукции потребительского спроса (продовольственные товары и ТНП)	6,6
пищевые продукты	9,3
текстиль и швейное производство	-9,3
кожа, изделия из кожи, обувь	9,9
прочая продукция	-0,3
Производство продукции промежуточного спроса	3,2
кокс и нефтепродукты	9,2
продукция химического производства	7,9
резиновые и пластмассовые изделия	23,3
металлы и готовые металлические изделия	-3,5
Лесное, деревообрабатывающее и целлюлозно-бумажное производство (ЛДЦБ)	-7,1
обработка древесины и производство изделий из дерева	-8,2
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	-6,6
Производства продукции инвестиционного спроса	-14,1
строительные материалы	-10,4
машины и оборудование	-19,1
электрооборудование, электронное и оптическое оборудование	-13,0
Производство транспортных средств и оборудования	17,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,7
<i>Дополнительно</i>	
Инвестиции в основной капитал	-6,9
Коммерческий грузооборот транспорта	-0,6
Строительство	-10,7

Источники: Росстат, ЦСИ.

Во-вторых, сохраняется значительный отток капитала, превышающий его приток. Разумеется, можно утверждать, что при высокой конъюнктуре цен на товары российского экспорта страна генерирует больше капитала, чем может «переварить» – с учетом ограниченности материальных и человеческих ресурсов. Однако в условиях открытой экономики ограниченная возможность производительного использования капитала также является показателем низкого качества инвестиционного климата.

В-третьих, беспрецедентно низкий уровень безработицы. Конечно, в текущей политической жизни этот фактор является важным источником стабильности. Однако он также указывает на отсутствие реальных структурных сдвигов. Модернизация предполагает отставание роста занятости от экономического роста, и поэтому посткризисное восстановление (когда речь идет о структурном кризисе, а не о циклическом) происходит на фоне довольно длительного сохранения высокой безработицы. Именно этот феномен, как было отмечено выше, наблюдается в настоящее время в США. Между тем властям постсоциалистической страны бывает очень трудно согласиться с модернизационной ролью безработицы, и правительства часто принимают решения, направленные

ные на искусственное поддержание высокого уровня занятости, несмотря на неизбежные проблемы для качества технологической базы.

В-четвертых, настроенность значительной части образованных слоев населения (креативного класса) на отъезд из страны. Причем речь идет не о формальной смене места жительства. Все большее число состоятельных россиян стремится лечиться и учиться за границей, приобретать там недвижимость, вывозить на учебу, а затем на постоянное жительство своих детей. По существующим опросам («Валдайский клуб», октябрь 2012 г.), около 70% россиян с доходом выше среднего хотели бы, чтобы их дети учились и работали за границей, а более трети из них хотят, чтобы дети уехали из России на постоянное жительство. Это стратегически крайне опасно, поскольку означает, что качественный платежеспособный спрос на образование и здравоохранение будет уходить из России, а хорошие университеты и клиники есть там, где на них предъявляется спрос.

Exit strategy элиты тем более облегчается, что транзакционные издержки отъезда неуклонно снижаются – этому способствуют и глобализация, и рост благосостояния граждан. В результате за последние 25 лет произошли коренные изменения в формировании социально-политической позиции активных граждан: если раньше креативный класс стремился улучшить условия жизни в своей стране, то теперь проще и дешевле сменить страну проживания. Тем более что в условиях глобализации можно зарабатывать в одной стране, а пользоваться благами цивилизации (и создавать платежеспособный спрос на эти блага) в другой.

Названные обстоятельства не поддаются быстрому исправлению и отражают качественные проблемы российского общества, его ограниченные возможности модернизации, не говоря уже о способности совершить инновационный рывок. Для исправления такой ситуации требуется не только время, но и политическая готовность к реализации серьезных институциональных реформ.

Историческая ретроспектива позволяет дополнить понимание нынешних и возможных в будущем проблем социально-экономического развития страны. Дело в том, что по основным макроэкономическим характеристикам нынешняя российская ситуация напоминает положение СССР рубежа 1970–1980-х годов:

- тогда, как и теперь, западный мир был охвачен структурным кризисом, который идеологи КПСС характеризовали как «третий этап общего кризиса капитализма». К концу 1970-х годов кризис подходил к завершению, формировалась новая парадигма экономической политики, основанная на снижении регулирующей роли государства (дерегулировании), наиболее последовательно и успешно реализованная правительствами М. Тэтчер (с 1979 г.) и Р. Рейгана (с 1981 г.);

- в отличие от кризиса на Западе советская экономика росла, хотя и умеренными темпами (2–3% в год);

- цены на нефть были очень высоки и, пересчитанные в постоянных ценах, примерно соответствовали нынешнему уровню, и страна активно наращивала энергетический экспорт;
- бюджет был сбалансирован, но все доходы от экспорта углеводородов направлялись на покрытие бюджетных расходов;
- страна активно строила газопроводы для транспортировки газа в Западную Европу (Уренгой–Помары–Ужгород), формируя основу экономической модели «нефть и газ в обмен на продовольствие и оборудование»;
- инфляция была низкой (хотя нарастал товарный дефицит, что является формой инфляции в условиях фиксированных цен), умеренный государственный долг, всеобщая занятость;
- политическая система СССР была исключительно ригидной, не способной гибко реагировать на появление новых глобальных вызовов (технологических, экономических или политических).

Как тогда казалось, советская экономика устойчиво растет на фоне кризиса Запада. И лишь потом выяснилось, что рыночные демократии проходили через структурную и технологическую модернизацию, там формировались основы для качественного рывка, тогда как Советский Союз лишь консервировал свою экономическую структуру, становясь заложником не контролируемых национальным правительством колебаний сырьевых цен.

В настоящее время ситуация несколько иная. Россия учла опыт прошлого и обладает значительными финансовыми резервами. Бюджетная политика предполагает учет рисков колебаний мировой конъюнктуры, хотя в результате кризиса федеральный бюджет стал практически полностью абсорбировать текущие доходы от экспорта энергоресурсов. Государственный долг России гораздо ниже, чем был у СССР. Россия не зависит от поставок продовольствия в той мере, в какой зависел Советский Союз. Открытость экономики и наличие частной собственности качественно меняют ситуацию. Политическая система, несомненно, гораздо более гибкая, чем советская. Правительство понимает важность коренного улучшения инвестиционного климата и стимулирования частного предпринимательства, что нашло отражение в задаче вхождения России в рейтинг Всемирного банка «Doing Business» в первую двадцатку.

Однако аналогии с ситуацией тридцатилетней давности тоже налицо. Ключевая проблема – слабая восприимчивость к инновациям и, шире, к модернизации. Наличие природных ресурсов и финансовых резервов оказывается серьезным препятствием на пути институционального и технологического обновления. Наиболее отчетливым показателем этого является произошедшее за последние четыре года ухудшение отраслевой структуры и беспрецедентно низкая безработица.

Между тем, как показывает советский опыт, между стабильностью и застоем пролегал очень зыбкая граница, а путь от экономической стабильности до экономической катастрофы может быть очень коротким.

Актуальность учета позднесоветского опыта тем более важна, что в экономико-политической дискуссии 2012 г. отчетливо прослеживались сценарии, хорошо известные по опыту 1980-х годов. Проект прогноза социально-экономического развития России до 2030 г., подготовленный Минэкономразвития, предлагает три сценария – консервативный, инновационный и форсированный (целевой).

Консервативный вариант предполагает инерционный рост замедляющимся темпом 2,7–3,1%. Рост опирается на использование конкурентных преимуществ в сырьевом секторе при сохранении отставания в высоко- и среднетехнологичных отраслях. Предполагается обеспечение макроэкономической стабильности благодаря консервативной бюджетной политике. Модернизация в основном должна опираться на импорт технологий и оборудования. Соответственно инновационная активность должна концентрироваться в основном в энергетике и сырьевых отраслях.

Инновационная модель дополняет консервативный вариант усилением диверсификации производства и экспорта, основанной на институциональной и производственной модернизации. Ключевым здесь является улучшение инвестиционного климата, стимулирование предпринимательства, заметное повышение качества государственных услуг и эффективности госуправления. В технологическом плане предполагается активное развитие транспортной инфраструктуры и ряда традиционных для России технологических отраслей (авиационная и космическая промышленность, ядерные технологии, услуги, связанные с космосом, и пр.). Одновременно государство должно обеспечить глубокую модернизацию социальной инфраструктуры, обеспечивающей динамичное развитие человеческого капитала. Бюджетная политика в этой ситуации остается, по видимому, консервативной. Рост ВВП при этом варианте составляет порядка 4%.

Форсированный сценарий основывается прежде всего на структурном маневре, когда норма валового накопления основного капитала повышается до 30–33% ВВП (с нынешних 22%) при одновременном сокращении доли потребительских расходов домашних хозяйств. Это предполагает активизацию использования национальных сбережений и усиление притока иностранного капитала до 6% ВВП. Значительно вырастают государственные расходы на производственную и транспортную инфраструктуру. Предполагается резкая диверсификация экспорта при увеличении экспорта машин и оборудования к 2030 г. в 10 раз, однако сам объем экспорта сокращается с 27–30% ВВП до 19%. Существенно сокращается потребительский импорт. Кроме того, этот сценарий предполагает перелом демографического тренда и возрастание численности населения, в том числе в трудоспособном возрасте. Естественно, этот сценарий чреват макроэкономическими рисками, поскольку предполагает устойчиво дефицитный бюджет, рост государственного долга, дефицит сальдо текущего счета платежного баланса. Как отмечают сами авторы прогноза, это повышает уязвимость страны по отношению к внешним шокам.

Наличие трех сценариев, трех вариантов осуществления экономической политики, нацеленной на серьезные структурные преобразования, на модернизационный рывок в

условиях глобального кризиса, является не просто логичным, но имеет глубокие корни в российской экономической истории XX в. Имеются в виду экономико-политические баталии и практический опыт 1920-х и 1980-х годов, причем в обоих случаях советское руководство столкнулось с серьезными структурными вызовами не только национального, но и глобального масштаба, и должно было дать на них ответ.

Именно в 1920-е годы был остро поставлен вопрос о перспективах индустриализации и возможности решения этой задачи при сохранении рыночных институтов в СССР. Тогда сформировались три различных подхода к решению этой задачи, причем будущее продемонстрировало принципиальную их несовместимость.

Во-первых, индустриализация на основе аграрного развития, формирующего ресурсы, которые постепенно трансформируются в промышленные инвестиции. Это была консервативная модель органичного роста, опиравшаяся на так называемую «генетическую» методологию планирования (опора на экстраполяцию существующих тенденций роста крестьянских хозяйств). К ее сторонникам можно отнести Н. Кондратьева, Н. Макарова, Л. Шанина, Альб. Вайнштейна и ряд других экономистов, группировавшихся в основном вокруг Наркомфина и Конъюнктурного института. Отчасти к ним примыкал Г. Сокольников, который, находясь во главе финансового ведомства, был озабочен сохранением бюджетной и денежной сбалансированности. Суть модели состояла в том, чтобы, экспортируя зерно, накопить необходимые ресурсы для перераспределения в промышленный рост.

Во-вторых, сторонники более активной индустриальной политики, однако, не предполагавшей серьезных макроэкономических дисбалансов, но намечавшей более глубокие институциональные преобразования, т.е. более активные сдвиги в социально-экономической структуре общества. Здесь доминировало сочетание «генетического» и «телеологического» подходов к планированию, допускалась более активная финансовая политика по ускорению роста промышленного производства. К сторонникам этой линии можно отнести В. Базарова, А. Гинзбурга, а из политиков Н. Бухарина. Этот курс можно определить как «сбалансированную индустриализацию».

Наконец, в-третьих, курс на форсированную индустриализацию, при котором сбалансированность объявлялась «игрой в цифирь». Радикальные структурные сдвиги основывались на резком и насильственном перераспределении средств из потребления в накопления, из сельского хозяйства в промышленность. Естественно, это предполагало и коренную институциональную ломку во всех секторах народного хозяйства, а также радикальную макроэкономическую дестабилизацию. Фактическим теоретиком этой модели был Е. Преображенский, ее практиком В. Куйбышев, а лидером И. Сталин.

Хорошо известно, что именно форсированная модель в конечном счете возобладала и была реализована исключительно жесткими методами. Именно в это время были произнесены знаменитые слова, как нельзя лучше описывающие политическую суть победившей модели: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие».

Три названных сценария хорошо известны по опыту экономической политики 1980-х годов. По сути, они повторяют модели, называвшиеся тогда: застой, перестройка и ускорение. *Застой* означал продолжение экономического развития, основанного на благоприятных внешнеэкономических факторах, при расширении импорта потребительских товаров и средств производства. *Перестройка* делала акцент на институциональные реформы, активизацию человеческого капитала (через антиалкогольную кампанию, гласность, повышение самостоятельности предприятий и трудовых коллективов, развитие кооперативного и индивидуального предпринимательства). *Ускорение* означало осуществление структурного маневра, нацеленного на повышение нормы накопления в ВВП при снижении доли потребления как основы для роста инвестиций и технологической модернизации. Последние два варианта сопровождались массированными внешними и внутренними заимствованиями, первоначально на технологический экспорт, а затем все более – на продовольствие.

Макроэкономические риски этой политики были понятны, а поскольку начало осуществления структурного и институционального маневров совпало с резким падением цен на энергоносители, формировавшие к этому времени основу стабильности советской экономики, последствия не заставили себя долго ждать.

1.1.3. Приоритеты среднесрочной экономической политики

Глобальная неустойчивость и наличие макроэкономических рисков не отрицает того, что ключевой задачей социально-экономической политики современной России является *стимулирование модернизации*.

Важнейшей задачей при разработке подходов к российской модернизации является обеспечение ее комплексного характера. Необходимо одновременно осуществлять:

- технологическую модернизацию, ведущую к созданию миллионов высококвалифицированных (высокотехнологичных) рабочих мест (В. Путин поставил задачу создания 25 млн таких рабочих мест). Решение этой задачи несовместимо с курсом на сохранение существующих рабочих мест и на низкий уровень безработицы как критерий в оценке деятельности региональных властей;
- экономическую модернизацию, означающую диверсификацию экономики, ослабление зависимости нашей экономической жизни от колебания энергетических цен на мировых рынках. Это предполагает снижение ненефтегазового дефицита и качественное улучшение предпринимательского климата;
- социальную модернизацию, т.е. превращение среднего класса в доминирующий слой российского общества при резком повышении эффективности и справедливости систем здравоохранения и пенсионирования;
- модернизацию военно-промышленного и силового блоков, обеспечивающих нацеленность их действий на способность эффективно защищать права и свободы гражданина, откуда бы они ни исходили;

– и, наконец, политическую модернизацию, означающую качественный рост политических и экономических свобод, соответствующих современным международным стандартам.

Между тем практика последнего десятилетия показывает наличие по крайней мере двух серьезных препятствий на пути модернизации, имеющих системный характер и требующих выработки специальной системы мер по их преодолению.

Во-первых, отсутствие спроса на модернизацию. Из того, что все согласны с необходимостью ее осуществления, не следует наличие в обществе значимых социальных групп, готовых в нее инвестировать. Достигнутая социально-политическая стабильность и значительные финансовые резервы позволяют отодвигать практическое проведение модернизации, несмотря на то что структурный кризис является как раз временем, для модернизации наиболее благоприятным. Причем важным уроком последнего десятилетия является то, что Стабилизационный фонд (в какой бы форме он ни выступал – «резервный» или «фонд будущих поколений») не только является фактором макроэкономической стабилизации, не только формирует «подушку безопасности» на случай кризиса, но и становится фактором противодействия назревшим реформам.

Государство (его высшее руководство) в модернизации, разумеется, политически заинтересовано. Опираясь на госкорпорации и иные государственные институты, оно пытается подтолкнуть модернизационную и инновационную активность общества, однако такого рода усилия без реального спроса со стороны экономических агентов не могут быть эффективны. Более того, политическое руководство нередко занимает противоречивую позицию. Наиболее наглядно это проявляется в стремлении не допускать сокращения занятости (что тождественно запрету на закрытие неэффективных предприятий) при одновременном требовании создавать миллионы новых высококвалифицированных рабочих мест. Понятно, что в стране, население которой как минимум не растет и в которой отсутствует резерв аграрного перенаселения, создание новых рабочих мест предполагает закрытие старых.

Во-вторых, в России налицо «ловушка конкурентоспособности», когда дорогой труд совмещается с плохими институтами. Обычно инвестиционная активность высока или в странах с дешевым трудом (где можно рисковать из-за высокого дохода), или в странах с хорошими институтами при дорогом труде. В России труд довольно дорог (точнее, является одним из самых дорогих в странах с развивающимися рынками), но одновременно качество институциональной среды относительно этих стран остается достаточно неблагоприятным. Последнее отражается, например, в месте России в рейтинге Всемирного банка «Doing Business», как и в ряде других показателей, характеризующих качество институтов. В такой ситуации конкурентоспособными оказываются сектора услуг и производство сырья (эксплуатация природных ресурсов), что, собственно, и оказывается доминирующим в современном развитии России.

Из этой ловушки есть два выхода: или институты должны улучшиться до уровня рабочей силы, или рабочая сила придет в соответствие с качеством институтов. Среди

отечественных экономистов по понятным причинам преобладают обсуждения вопросов об улучшении качества институтов. Однако вариант с деградацией рабочей силы также не должен сбрасываться со счетов.

Ключевые направления модернизационной экономической политики хорошо известны, их перечень мало чем отличается от того перечня, который был в обзоре института за 2011 год¹. В виде политических задач они были сформулированы в первых указах В.В. Путина, подписанных в день вступления его в должность Президента РФ 7 мая 2012 г. Обратим внимание только на несколько позиций, которые в 2012 г. стали предметом повышенного внимания.

Улучшение инвестиционного и предпринимательского климата. За истекший год позиция России в рейтинге «Doing Business» несколько улучшилась, страна поднялась со 120-го на 112-е место. Это некоторое достижение, однако совершенно недостаточное с точки зрения решения задачи войти в двадцатку лучших по инвестиционному климату стран в 2018 г.

Продвижение в основном достигнуто за счет оценки налогового администрирования. За пределами «налогового показателя» общий итог изменений по другим составляющим рейтинга «Doing business» для России практически нулевой (+15 пунктов улучшений / –12 пунктов ухудшений).

Кроме того, по четырем позициям положение России выглядит особенно плохо – собственно, эти четыре позиции и определяют аномально низкое положение страны в общем рейтинге, не соответствующее другим параметрам развития российской экономики. К ним относятся «разрешение на строительство» (178-е место из 185 стран), «подключение к электросетям» (184-е место), «защита прав инвесторов» (117-е место) и «режим пересечения границы» (162-е место). Без существенного улучшения по этим параметрам значимых сдвигов в положении России в рейтинге достичь не удастся.

В настоящее время улучшение инвестиционного климата становится важным показателем при оценке деятельности федеральных и региональных органов государственного управления.

Наконец, было бы целесообразно дополнить задачу радикального улучшения позиций России в рейтинге «Doing Business» улучшением позиций страны в других международных рейтингах, так или иначе отражающих условия предпринимательской деятельности: в рейтингах эффективности государства, экономической свободы и ряда других. У всех подобного рода рейтингов есть существенные недостатки и ограничения, однако это как раз является аргументом в пользу того, чтобы анализировать динамику страны по разным международным замерам, не ограничиваясь только одним из них.

Ответственная бюджетная политика. Суть бюджетной дискуссии последнего времени, если сформулировать ее предельно жестко, состоит в том, является ли глав-

¹ Российская экономика в 2011 г. Тенденции и перспективы. (Вып. 33). М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. С. 9–28.

ной задачей бюджета в условиях глобального кризиса обеспечение стабильности страны или структурная трансформация ее экономики. Разумеется, желательно и то и другое, но на практике главным является вопрос, насколько рискованной может быть бюджетная политика, даже оправдываемая задачами модернизации. Это сложный вопрос, который не может быть обоснован теоретически – ответ от него может быть только политическим.

Опыт 1980-х годов свидетельствует в пользу бюджетного консерватизма. Однако опыт прошлого никогда не может быть абсолютным аргументом для решения будущих проблем.

Важным результатом 2012 г. стало принятие бюджетного правила, вводящего ограничения на возможности использования в текущем бюджете нефтегазовых доходов и на параметры государственного долга. Этот шаг является необходимым в стране, зависящей от ресурсной ренты, позволяя несколько ослабить уязвимость перед внешними шоками. В то же время это решение накладывает жесткие ограничения на возможности поддержки отдельных секторов экономики, которые считаются приоритетными с точки зрения модернизации.

Эта поддержка возможна при осуществлении расходного маневра, т.е. при сокращении расходов в одних секторах и наращивании их в других. Однако политически такие решения всегда болезненны, особенно если государство имеет значительные ресурсы и низкий долг. Создается искушение проведения экспансионистской бюджетной политики за счет ослабления консервативной бюджетной политики. Это выбор политический, и в 2013 г. вопрос о сохранении бюджетного правила будет одним из ключевых в деятельности правительства. Худшим вариантом развития событий был бы отказ от бюджетного правила без жесткого решения о недопустимости наращивания государственного долга.

Сохранение плавающего валютного курса является важнейшим достижением денежной политики. Повышение инфляции в 2012 г., скорее всего, объясняется временными факторами, и в наступившем году она будет снижаться. Новым и очень важным событием стало то, что процентные ставки по депозитам стали положительными. В среднесрочном плане денежная политика должна ориентироваться на создание условий по превращению рубля в региональную резервную валюту, тем более что глобальный кризис ставит вопрос о конфигурации резервных валют в повестку дня.

Модернизация социального государства – еще один ключевой приоритет. Важнейшим вопросом здесь является необходимость трансформации социального государства на принципах, соответствующих вызовам постиндустриального общества, балансируя социальные, фискальные и инвестиционные задачи.

В 2012 г. основное внимание в этой области было сосредоточено на пенсионной системе, причем в основном на фискальных и социально-политических аспектах, – как обеспечить сбалансированность Пенсионного фонда и при какой системе (распределительной или накопительной) люди, завершающие работать в рамках нынешнего поли-

тического цикла, получают большую пенсию. В этой связи предпочтение было отдано преимущественно распределительной системе. Однако это не снимает проблемы долгосрочных ориентиров пенсионной системы.

Активизировалось обсуждение проблем образования и здравоохранения. Здесь основная задача состоит в обеспечении международной конкурентоспособности этих секторов.

Открытость экономики. Присоединение к ВТО и развитие Евразийского экономического пространства являются важными факторами обеспечения внешнеэкономической открытости России. Ключевая задача политики открытости – стимулирование конкуренции как критически важного фактора для российской модернизации. Речь должна идти как о конкуренции товаров и услуг, так и о конкуренции юрисдикций. Последнее, будучи относительно новым феноменом и прямым следствием глобализации, подчас наталкивается на неприятие политиков и юристов, хотя с экономической точки зрения конкуренция юрисдикций должна стать одним из стимулов улучшения предпринимательского климата.

2012 год не стал переломным в развитии отечественной или мировой экономики, Этого от него никто и не ожидал. Минувший год стал временем накопления ресурсов (технологий и институтов) для формирования облика посткризисного мира – новых геополитических и геоэкономических балансов. В ближайшие два-три года контуры этого нового мира начнут отчетливо проявляться. Наступает решающее время для национальных элит ведущих стран, поскольку от их дальновидности и ответственности зависит место этих стран в посткризисном мире.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

В 2012 г. ЦБ РФ продолжил сокращать свое вмешательство в функционирование валютного рынка: объем его валютных интервенций по итогам года находился на минимальном уровне за последние десятилетия. При этом ключевой особенностью денежно-кредитной политики в 2012 г. стало то, что Банк России окончательно перешел к практике формирования денежного предложения за счет выдачи кредитов коммерческим банкам. По итогам года задолженность банков перед ЦБ РФ превысила уровень конца 2008 г. – начала 2009 г. Однако в отличие от кризисного периода основной прирост задолженности пришелся не на беззалоговые кредиты, а на операции РЕПО, т.е. качество кредитного портфеля улучшилось.

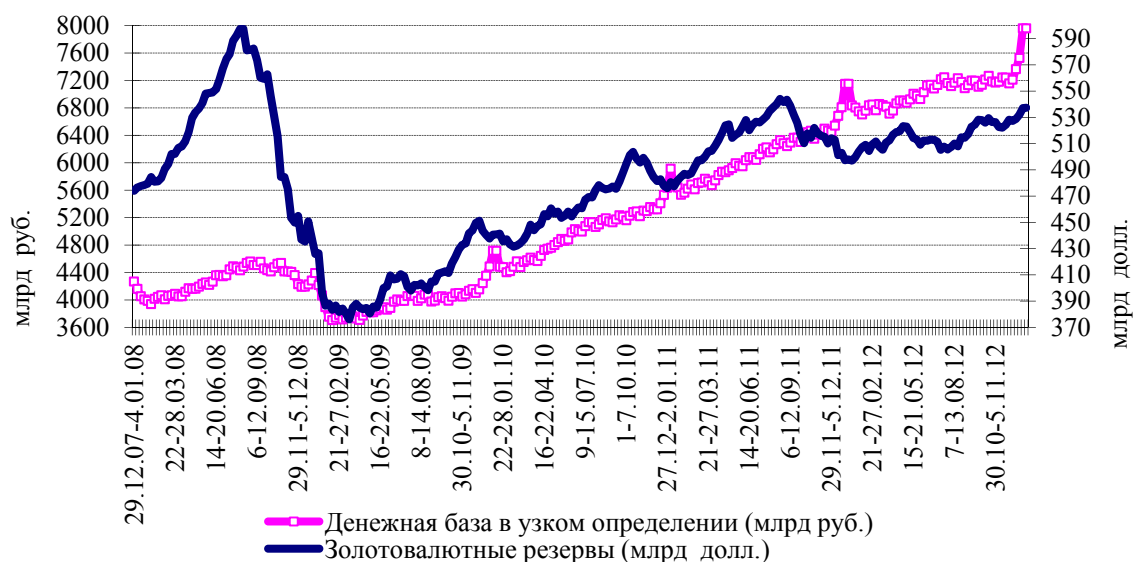
В соответствии с новым режимом денежно-кредитной политики основным целевым индикатором для ЦБ РФ является инфляция, которая по итогам года оказалась выше, чем в 2011 г., и вышла за границы целевого интервала 5–6%, заложенного в основных направлениях денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2012–2014 гг. Скорее всего, ключевую роль в ускорении инфляции сыграли немонетарные факторы, в том числе более быстрое, чем ожидалось Банком России, удорожание продовольственных товаров. Однако значительное превышение инфляцией целевого значения является поводом для углубленного анализа проводимой политики, прогнозного инструментария, используемого органами денежно-кредитного регулирования, и механизмов реакции на негативные ценовые шоки.

Рассмотрим происходившие в денежно-кредитной сфере экономики РФ процессы более подробно.

2.1.1. Денежный рынок

В 2012 г. объем чистой покупки валюты ЦБ РФ на рынке снизился с 10,5 млрд долл. в 2011 г. до 6,8 млрд долл. В результате по итогам года величина международных резервных активов ЦБ РФ изменилась незначительно: с 498,6 млрд долл. по данным на 1 января 2012 г. до 537,6 – на 1 января 2013 г. (рис. 1 и 2).

В результате в 2012 г., как и годом ранее, валютные интервенции ЦБ РФ практически не оказывали воздействия на динамику денежной базы (*рис. 3*). Практически на протяжении всего прошлого года денежная база в широком определении¹ сокращалась: за январь–ноябрь она снизилась на 4,5%, до 8257 млрд руб. Отметим, что во втором полугодии сокращение денежной базы происходило более медленными темпами по сравнению с первым полугодием. В течение последнего квартала широкая денежная база начала расти из-за традиционного увеличения государственных расходов в конце года. Сокращение денежной базы связано, с одной стороны, с существенным снижением валютных интервенций регулятора (максимальный в 2012 г. объем валютных интервенций в марте – 4,3 млрд долл. – снизился в 180 раз, до 23,6 млн долл. в октябре), а с другой стороны, с накоплением профицита бюджета на счетах правительства в ЦБ РФ (*табл. 1*). При этом основным источником роста денежной базы оставались средства Банка России, который увеличил объем предоставленных коммерческим банкам кредитов.

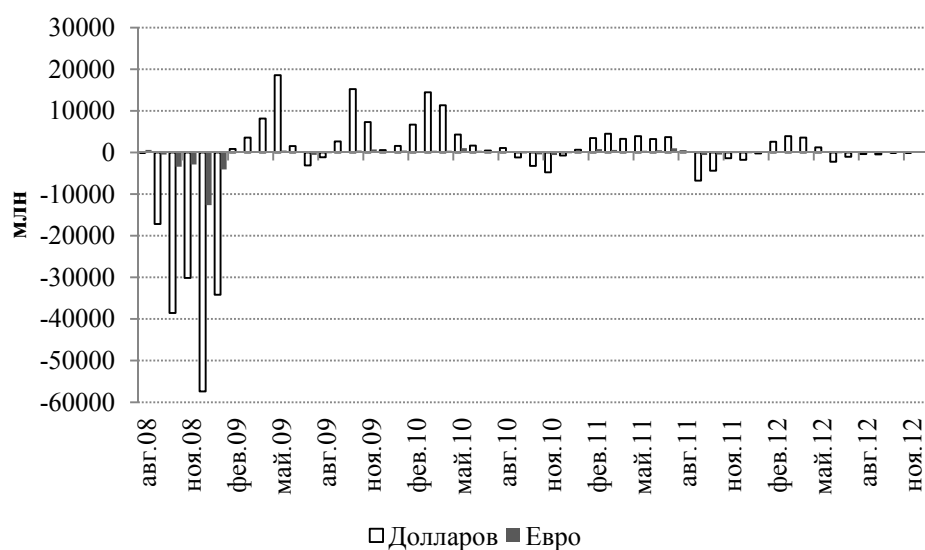


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы в узком определении² и международных резервных активов ЦБ РФ в 2008–2012 гг.

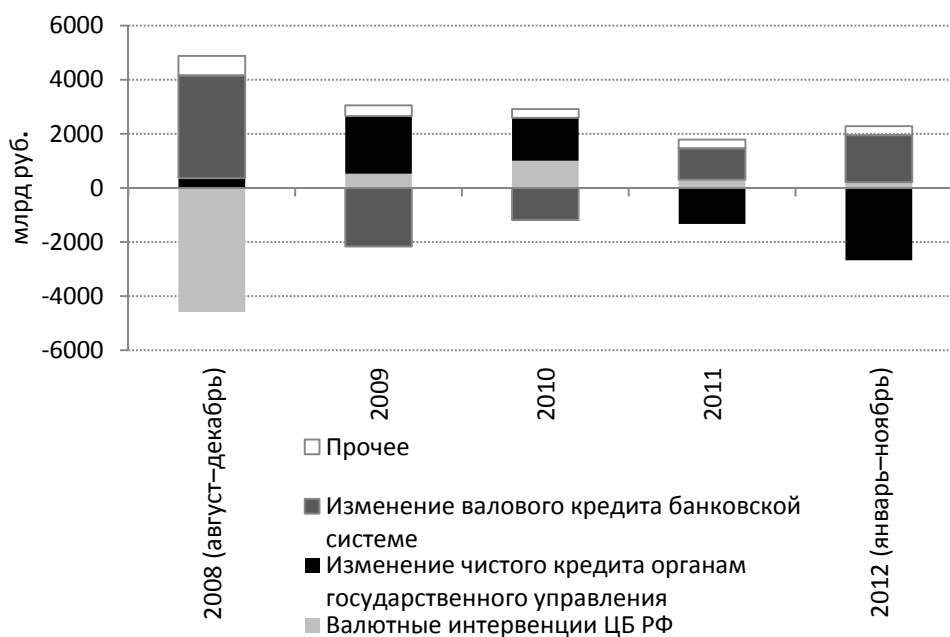
¹ Денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обуславливают рост денежной массы. Денежная база в широком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций), остатки на счетах обязательных резервов, депонируемых кредитными организациями в Банке России, средства на корреспондентских счетах (включая усредненные остатки обязательных резервов) и депозитных счетах кредитных организаций в Банке России, вложения кредитных организаций в облигации Банка России, средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, а также иные обязательства Банка России по операциям с кредитными организациями в валюте Российской Федерации.

² Денежная база в узком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций) и остатки на счетах обязательных



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 2. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2012 гг.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 3. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2012 гг.¹

резервов кредитных организаций по привлеченным средствам в национальной валюте, депонируемые в Банке России.

¹ Рассмотренный период в 2008 и 2012 гг. определяется доступностью на момент написания обзора данных по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ.

Таблица 1

**Баланс Банка России
в 2011–2012 гг.**

	01.01.2011		01.01.2012		01.11.2012	
	млрд руб.	% активов/пассивов	млрд руб.	% активов/пассивов	млрд руб.	% активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	13 272	85,5	14 45,3	76,7	14 575,7	68,7
Кредиты и депозиты	514	3,3	1663,3	9,0	3404,6	16,0
Драгоценные металлы	1 201	7,7	1527,5	8,2	1720,8	8,1
Ценные бумаги	441	2,8	426,2	2,3	453,6	2,1
Прочие активы	99	0,6	97,9	0,5	1066,0	5,0
Итого по активам	15 526	100	18 562,7	100	21 220,7	100,0
Наличные деньги в обращении	5792	37,3	6896,1	37,2	6872,0	32,4
Средства на счетах в Банке России	6431	41,4	7742,2	41,7	10131,7	47,7
<i>в том числе правительства России</i>	3270	21,1	4443,5	23,9	6196,7	29,2
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	1817	11,7	1748,4	9,4	1387,2	6,5
Средства в расчетах	7	0,0	36,2	0,2	22,3	0,1
Выпущенные ценные бумаги	589	3,8	0	0	0,0	0,0
Обязательства перед МВФ	-	-	472,3	2,5	458,2	2,2
Прочие пассивы	145	0,9	158,6	0,9	496,4	2,3
Капитал	2359	15,2	3235,4	17,4	3240,1	15,3
Прибыль отчетного года	204	1,3	21,9	0,1	0,0	0,0
Итого по пассивам	15 526	100	18 562,7	100	21 220,7	100,0

Источник: ЦБ РФ.

Как видно из рис. 4, быстрое увеличение задолженности коммерческих банков перед ЦБ РФ началось в конце 2011 г. В 2012 г. уровень задолженности практически достиг пиковых значений периода 2008–2009 гг. Таким образом, в настоящее время именно кредиты ЦБ РФ формируют денежную базу. Однако заметим, что в отличие от периода кризиса прирост задолженности происходит в основном в результате расширения операций РЕПО, а не беззалогового кредитования, что повышает качество кредитного портфеля ЦБ РФ. Высокая зависимость коммерческих банков от средств ЦБ РФ позволяет ему эффективнее влиять на рыночные процентные ставки, регулируя процентные ставки по своим кредитам инструментами предоставления и абсорбирования ликвидности.



Источник: ЦБ РФ.

*Рис. 4. Задолженность кредитных организаций по кредитам
Банка России в 2008–2012 гг.*

Рассмотрим структуру денежной базы (в широком определении) более подробно (табл. 2).

Таблица 2
Динамика денежной базы в широком определении в 2012 г. (млрд руб.)

	01.01.2012	01.04.2012	01.07.2012	01.10.2012	01.01.2013
Денежная база (в широком определении)	8644,1	7787,8	8129,3	8082,8	9852,8
- наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	6895,8	6450,8	6809,7	6826,8	7667,7
- корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	981,6	812,5	790,7	753,7	1356,3
- обязательные резервы	378,4	385,2	393,1	411,5	425,6
- депозиты кредитных организаций в Банке России	388,3	139,3	135,8	90,8	403,3
- облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	0	0

Источник: ЦБ РФ.

Объем наличных денег в обращении за 2012 г. вырос на 11,2%, составив на конец года 7667,7 млрд руб. Обязательные резервы за год увеличились с 378,4 млрд руб. до 425,6 млрд руб. Практически на протяжении всего прошлого года на денежном рынке наблюдался дефицит рублевой ликвидности. Избыточные резервы с января по ноябрь 2012 г. сокращались: корреспондентские счета коммерческих банков в Банке России

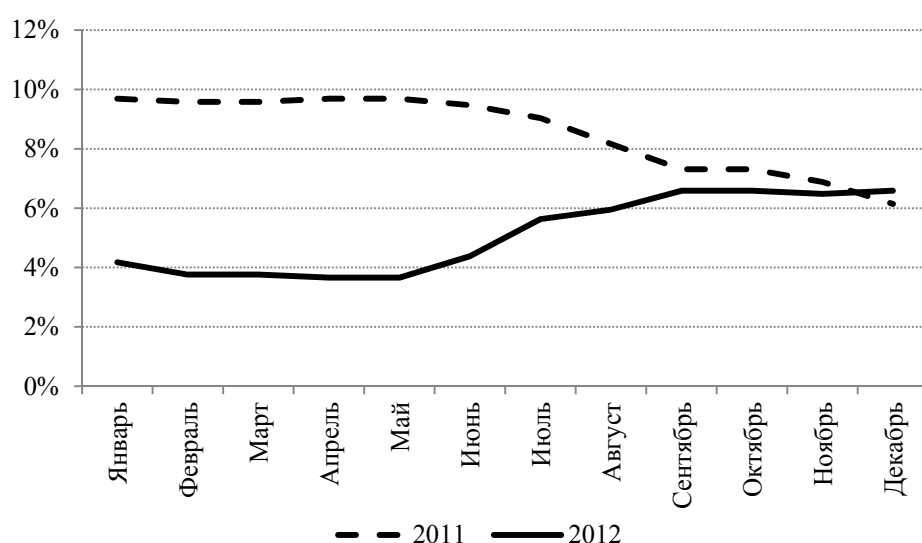
снизились на 154,2 млрд руб., депозиты кредитных организаций в ЦБ РФ – на 250 млрд руб., вложения кредитных организаций в облигации Банка России по-прежнему оставались нулевыми. Однако резкое увеличение государственных расходов в декабре привело к росту избыточных резервов: в целом за год корреспондентские счета увеличились на 38,2%, до 1,4 трлн руб., а депозиты – на 3,9%, до 403,3 млрд руб.

Если в I квартале текущего года годовой темп прироста рублевой денежной массы M2 был относительно стабильным (около 21–22% в годовом выражении), то начиная со II квартала 2012 г. он начал снижаться, достигнув 11,9% на 1 января 2013 г. Замедление темпа прироста денежной массы, по всей видимости, будет оказывать сдерживающее влияние на инфляцию в начале 2013 г.

В 2012 г. денежный мультипликатор (отношение M2 к денежной базе) практически не изменился и оставался на уровне около 3. Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик, в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8.

2.1.2. Инфляционные процессы

По итогам 2012 г. темп прироста потребительских цен превысил прошлогодний показатель, который оказался минимальным за всю новейшую историю нашей страны (+6,1%) (рис. 5).



Источник: Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 5. Темпы прироста потребительских цен в РФ в 2011–2012 гг.
(в годовом выражении)

В первом полугодии 2012 г. перенос ежегодной индексации регулируемых государством цен и тарифов на платные услуги населению с 1 января на 1 июля, а также замедление темпов роста денежного предложения в 2011 г. стали основными факторами снижения инфляции. Кроме того, уменьшению инфляционного давления способствова-

ли сдержанный рост цен производителей (индекс цен производителей промтоваров в первом полугодии 2012 г. к первому полугодию 2011 г. составил 6,1% против 19,9% в предыдущем году) и умеренные мировые цены на продовольствие¹.

Однако начиная с лета темпы прироста потребительских цен начали нарастать. Отметим, что как замедление инфляции в первом полугодии, так и ее ускорение во втором носило в большей степени немонетарный характер. Прежде всего важным фактором инфляции стало увеличение темпа прироста цен на продовольствие, которому способствовало, с одной стороны, угасание эффекта высокой базы 2011 г., а с другой – гибель зерновых в ряде регионов страны и мира. На рост продовольственных цен в РФ также оказало негативное влияние ухудшение конъюнктуры мирового аграрного рынка. Кроме того, рост потребительских цен во втором полугодии был вызван повышением административно регулируемых тарифов.

В октябре–декабре прошедшего года инфляция стабилизировалась: в годовом выражении она замедлилась до 6,5%. Причинами этого стали сразу несколько факторов: угасание негативного воздействия плохого урожая, снижение базовой инфляции, а также замедление экономической активности.

Как показано в *табл. 3*, по итогам 2012 г. удорожание продовольственных товаров происходило в 1,7 раза быстрее, чем в 2011 г. Значительный вклад в рост продовольственных цен внесли алкогольные напитки, подорожавшие на 12,1% из-за повышения акцизов. В связи с неблагоприятными погодными условиями также быстро дорожали плодоовощная продукция (+11%), хлеб и хлебобулочные изделия (+12%), а также мясо и птица (+8,3%), цены на которые обычно растут вслед за удорожанием зерна.

Таблица 3

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров и услуг
в 2010–2012 гг. (% к декабрю предыдущего года)**

	2010	2011	2012	2010–2012 ²
1	2	3	4	5
ИПЦ	8,8	6,1	6,6	23,1
Продовольственные товары	12,9	3,9	7,5	26,1
Крупа и бобовые	58,8	-8,0	-7,0	35,9
Масло сливочное	23,3	6,6	3,0	35,4
Масло подсолнечное	27,6	4,6	3,4	38,0
Макаронные изделия	4,7	3,4	7,6	16,5
Молоко и молочная продукция	16,7	6,3	4,4	29,5
Хлеб и хлебобулочные изделия	7,6	8,9	12,0	31,2
Мясо и птица	5,3	9,2	8,3	24,5
Рыба и морепродукты	4,8	10,3	1,9	17,8
Плодоовощная продукция	45,6	-24,7	11,0	21,7

¹ <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/ru/>

² Инфляция за 3 года.

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5
Алкогольные напитки	8,3	8,4	12,1	31,6
Непродовольственные товары	5,0	6,7	5,2	17,9
Строительные материалы	4,6	7,9	5,1	18,6
Бензин автомобильный	6,5	14,9	6,8	30,7
Табачные изделия	19,5	21,1	22,6	77,4
Услуги	8,1	8,7	7,3	26,1
Жилищно-коммунальные услуги	13,0	11,7	9,4	38,1
Услуги дошкольного воспитания	7,7	11,3	6,4	27,5
Санаторно-оздоровительные услуги	5,4	9,0	5,9	21,7
Услуги пассажирского транспорта	8,7	9,1	6,9	26,8
Услуги организаций культуры	8,6	11,3	8,8	31,5

Источник: Росстат.

Непродовольственные товары в 2012 г. дорожали медленнее всего (+5,2%). Тем не менее повышение цен на табачные изделия оказалось максимальным по всем группам потребительских товаров и услуг, составив 22,6%. Такое резкое увеличение цен на табачные изделия было вызвано в основном ростом акцизов. Темпы удорожания автомобильного бензина в 2012 г. снизились по сравнению с 2011 г. с 14,9 до 6,8%. Этому способствовало «замораживание» розничных цен на топливо в январе–марте 2012 г. на уровне цен 2011 г.

В 2012 г. платные услуги населению подорожали на 7,3% по сравнению с 2011 г. Стоит отметить замедление темпов роста цен по большинству групп услуг.

В завершение данного раздела сравним темпы прироста потребительских цен в России и других странах СНГ (табл. 4).

Таблица 4

**Динамика индексов потребительских цен в странах СНГ
в 2010–2012 гг., % в год**

	2010	2011	2012*	2010–2012* ¹
1	2	3	4	5
Азербайджан	6	8	–2,7	11
Армения	8	8	–1,5	15
Белоруссия	8	53	16,1	92
Казахстан	7	8	3,9	20
Киргизия	8	17	3,1	30
Молдавия	7	8	2,4	18

¹ Инфляция за 2010 г. – сентябрь 2012 г.

Окончание таблицы 4

1	2	3	4	5
Россия ¹	7	8	5,2	22
Таджикистан	6	13	5,6	26
Украина	9	8	–0,3	17

*Данные за январь–сентябрь.

Источник: Межгосударственный статкомитет СНГ (<http://www.cisstat.com/>).

По итогам трех кварталов 2012 г. (табл. 4) Россия оказалась на 3-м месте по темпам роста потребительских цен после Белоруссии и Таджикистана среди стран СНГ. Отметим, что в ряде стран региона наблюдалась дефляция: в Азербайджане (–2,7%), Армении (–1,5%) и на Украине (–0,3%). Таким образом, инфляция в РФ продолжает оставаться сравнительно высокой на фоне не только развитых стран, но и других стран региона.

В начале 2013 г. сдерживающими инфляцию факторами станут стабилизация цен на продовольствие, начавшаяся в конце 2012 г., замедление экономической активности, умеренный рост денежного предложения. В итоге можно ожидать замедления потребительской инфляции к середине года до уровня около 6%. В то же время дальнейшая динамика инфляции будет определяться как ситуацией в мировой экономике, в том числе на мировом продовольственном рынке, так и внутрироссийскими тенденциями в области регулирования тарифов на услуги ЖКХ, антимонопольной и налоговой политики.

2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

На протяжении 2012 г. ЦБ РФ лишь один раз изменил ставку рефинансирования: 14 сентября она была повышена на 0,25 п.п. – с 8 до 8,25% годовых, а также были увеличены на аналогичную величину процентные ставки по операциям предоставления ликвидности и абсорбирования ликвидности. Таким образом ЦБ РФ отреагировал на рост инфляции в России. Напомним, что, снизившись в апреле–мае 2012 г. до уровня 3,7% в годовом выражении, потребительская инфляция затем вновь начала расти: по итогам августа ИПЦ составлял уже 6% в годовом выражении, тогда как целевой ориентир инфляции на 2012 г. также равнялся 6%.

Как мы уже писали ранее, основными причинами ускорения инфляции во второй половине года стали рост тарифов на потребительские услуги, а также повышение мировых цен на продовольственные товары вследствие неблагоприятных погодных условий в ряде стран – производителей сельскохозяйственной продукции. Формально данные факторы не зависят от денежно-кредитной политики ЦБ РФ. Однако базовая инфляция также росла, что в условиях объявленной Банком России политики инфляционного таргетирования создавало предпосылки для повышения процентных ставок. Мы

¹ Обращаем внимание, что в табл. 4 годовые показатели инфляции по нашей стране отличаются от официальных данных Росстата, что связано с особенностью методологии расчета Статкомитета СНГ. Тем не менее здесь мы приводим данные Статкомитета СНГ для сопоставимости показателей по разным странам.

полагаем, что данный шаг ЦБ РФ являлся правильным с точки зрения текущих целей денежно-кредитной политики и подачи сигнала экономическим агентам о приоритетности цели по инфляции в денежно-кредитной политике. В то же время, учитывая медленные темпы экономического роста, а также во многом экзогенный характер инфляции, потенциал дальнейшего значительного увеличения ставок является ограниченным.

Помимо изменения ставки рефинансирования Банк России предпринял несколько шагов по повышению эффективности своей процентной политики. Так, 29 марта ЦБ РФ сообщил о том, что он возобновляет предоставление ломбардных кредитов на аукционной основе и аукционов прямого РЕПО на срок 12 месяцев. Напомним, что по мере восстановления российской экономики после кризиса 2008–2009 гг. Банк России постепенно сворачивал меры антикризисной поддержки банковской системы. В рамках этой политики в апреле 2010 г. Банк России приостановил проведение аукционов прямого РЕПО и ломбардных кредитных аукционов на срок 12 месяцев. Однако в результате сокращения вмешательства ЦБ РФ в функционирование валютного рынка, приведшего к падению валютных интервенций Банка России и, следовательно, значительному ослаблению влияния на денежную базу канала монетизации платежного баланса, возник вопрос о расширении рефинансирования банков со стороны ЦБ РФ, необходимого для поддержания денежного предложения. Одним из способов решения данного вопроса является увеличение сроков предоставления ликвидности банкам со стороны Банка России. Таким образом, принятое ЦБ РФ решение можно считать оправданным. В то же время мы не поддерживаем позицию ряда крупнейших банков о необходимости предоставления Банком России длительных беззалоговых кредитов коммерческим банкам либо о значительном смягчении требований к залоговому обеспечению. На наш взгляд, в целях предотвращения возникновения «пузырей» и контроля над рисками в банковском секторе ЦБ РФ должен предоставлять прежде всего обеспеченные кредиты.

9 апреля Банк России принял решение расширить перечень инструментов денежно-кредитной политики, включив в него депозитные аукционы сроком на 1 неделю с максимальной процентной ставкой 4,75%. При этом начиная с 17 апреля 2012 г. Банк России стал еженедельно по вторникам проводить операции на аукционной основе на срок 1 неделя только в одном направлении: либо по предоставлению денежных средств (аукцион прямого РЕПО и ломбардный кредитный аукцион), либо по абсорбированию ликвидности (введенный с 10 апреля депозитный аукцион).

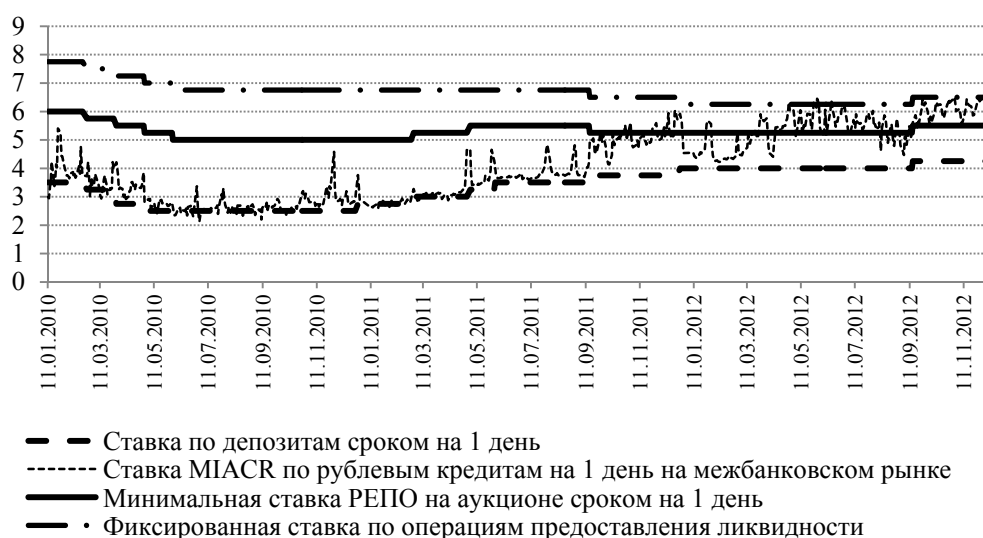
По мнению представителей ЦБ РФ, данные решения должны способствовать ограничению волатильности процентных ставок денежного рынка и повышению действенности процентной политики Банка России. На наш взгляд, принятая мера лежит в русле политики Банка России по увеличению роли процентных ставок ЦБ РФ в денежно-кредитной политике. С помощью ставок на депозитных аукционах оказывается воздействие на минимальный уровень процентной ставки на рынке межбанковского кредитования (МБК), а с помощью ставок по операциям предоставления ликвидности (прямое РЕПО и ломбардные кредиты) – на максимальный уровень ставки на рынке МБК.

22 мая ЦБ РФ сообщил о возобновлении операций прямого биржевого РЕПО с банками под залог акций, включенных в ломбардный список ЦБ РФ. Данный шаг был принят Банком России по мере роста зависимости российской банковской системы от средств, предоставленных ей органами денежно-кредитного регулирования. Напомним, что в посткризисный период средства, предоставленные ЦБ РФ коммерческим банкам, стали основным источником формирования денежного предложения в Российской Федерации. В данной ситуации и в условиях повышения нестабильности на мировых финансовых рынках ЦБ РФ решил возобновить кредитование банков под залог акций. В то же время необходимо отметить, что стремительное расширение кредитования банков со стороны ЦБ РФ при достаточно медленном росте депозитной базы создает предпосылки для возникновения финансовой нестабильности в будущем в случае замедления данного кредитования. Учитывая это, ЦБ РФ необходимо более осторожно подходить к рефинансированию кредитных организаций и тщательно контролировать риски банков.

С 11 декабря ЦБ РФ вновь сузил спред своих процентных ставок. Банк России изменил параметры операций «валютный своп»: процентная ставка по рублевой части была снижена с 6,75 до 6,5% годовых. Кроме того, с 11 декабря ЦБ РФ повысил на 0,25 процентных пункта процентную ставку по депозитным операциям Банка России на фиксированных условиях, теперь она будет равняться 4,5% годовых.

В то же время в 2012 г. Банк России отказался от ряда менее эффективных и не пользовавшихся спросом инструментов. С 17 апреля ЦБ РФ приостановил проведение депозитных операций по фиксированной процентной ставке на стандартных условиях и предоставление ломбардных кредитов по фиксированной процентной ставке на одну неделю. Кроме того, с III квартала 2012 г. ЦБ РФ отменил проведение депозитных аукционов на срок 1 месяц, заменив их депозитными операциями по фиксированной процентной ставке.

Таким образом, как представлено на *рис. 6*, на протяжении 2012 г. Банк России продолжил уменьшать спред между своими ставками по предоставлению ресурсов банкам и привлечению ресурсов от них. Однако необходимо заметить, что процентные ставки на рынке межбанковского кредитования в 2012 г. систематически превышали верхнюю границу коридора процентных ставок ЦБ РФ по операциям на аукционной основе. Данная тенденция отражает высокий спрос кредитных организаций на ресурсы в условиях недостатка ликвидности и ограниченных возможностей по привлечению средств из-за границы. При этом не у всех банков есть возможности по привлечению средств ЦБ РФ, прежде всего в силу недостаточной залоговой базы.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 6. Ставки ЦБ РФ по основным операциям предоставления и абсорбирования ликвидности, а также ставка на рынке МБК в 2010 г. – декабре 2012 г.

Однако в целом процентная политика Банка России в настоящее время оказывает существенное влияние на денежный рынок в стране, что является одним из важных условий успешного перехода к режиму таргетирования инфляции. Другой стороной данного перехода является валютная политика ЦБ РФ. В 2012 г. он продолжил реализовывать приоритетную задачу курсовой политики – снижение прямого вмешательства в курсообразование на внутреннем валютном рынке, допуская значительные колебания номинального курса рубля.

24 июля 2012 г. Банк России сообщил о расширении операционного интервала допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины с 6 до 7 руб., а также о снижении величины накопленных интервенций, приводящих к изменению операционного интервала на 5 коп., с 500 млн до 450 млн долл. Напомним, что с 27 декабря 2011 г. операционный интервал уже был увеличен с 5 до 6 руб., а предельное значение интервенций снижено с 600 млн до 500 млн долл.

Сообщение об уменьшении максимальных накопленных интервенций, приводящих к изменению операционного интервала, говорит о дальнейшем повышении гибкости курсовой политики ЦБ РФ. Действия Банка России свидетельствуют о постепенном отказе от управления курсом в рамках перехода к инфляционному таргетированию. На протяжении периода нестабильности на валютном рынке осенью 2011 г., а также весной 2012 г. Банк России демонстрировал готовность минимизировать свое вмешательство в функционирование валютного рынка, допуская значительные колебания номинального курса рубля. Такая политика позволяет уменьшить объем спекуляций на валютном рынке, так как она снижает предсказуемость динамики обменного курса.

В рамках одной из приоритетных задач денежно-кредитной политики – *повышения информационной открытости* – с 7 августа 2012 г. Банк России перешел к новому

формату публикации на своем официальном сайте информации об объеме и структуре показателя «Денежная масса М2 (национальное определение)». Начиная с 1 января 2011 г. данные о денежных агрегатах теперь представлены в разбивке по уровню ликвидности (с выделением агрегатов М0, М1 и М2), а также с разделением депозитов по секторам – на средства нефинансовых и финансовых (кроме кредитных) организаций и средства населения.

С 4 декабря 2012 г. Банк России начал публиковать прогноз факторов формирования ликвидности банковского сектора. В прогнозе выделяются четыре основных фактора: изменение объема наличных денег в обращении (вне Банка России); изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в Банке России и прочие операции; регулирование Банком России обязательных резервов кредитных организаций; а также сальдо операций Банка России по предоставлению/абсорбированию ликвидности. В целом публикацию подобного прогноза можно только приветствовать, так как это будет способствовать повышению не только информационной открытости ЦБ РФ, но и прозрачности денежно-кредитной политики, а также росту доверия к политике ЦБ РФ со стороны экономических агентов.

4 ноября 2012 г. Банк России опубликовал на своем интернет-сайте проект «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 г. и период 2014 и 2015 гг.» (далее – Проект). В соответствии с этим Проектом к 2015 г. ЦБ РФ планирует завершить переход к таргетированию инфляции. Мы полагаем, что указанный Проект необходимо анализировать именно с точки зрения данной главной цели денежно-кредитной политики Банка России на среднесрочную перспективу. В таком случае к документу возникает ряд серьезных вопросов.

В рамках стратегии последовательного снижения темпов роста цен ставится задача снижения инфляции до 4–5% в год к 2014 г. При этом на 2013 г. целевой диапазон инфляции составляет 5–6%. Напомним, что целевой диапазон инфляции на 2012 г. также составлял 5–6%, однако авторы Проекта признают возможность выхода фактического значения инфляции за верхнюю границу диапазона. При этом в документе содержится лишь констатация факта наличия данного риска, возникшего вследствие быстрого роста цен на продовольственные товары.

Отметим, что детальный анализ инфляционных процессов и мер, принятых органами денежно-кредитного регулирования для удержания инфляции в целевых границах, является ключевым элементом режима таргетирования инфляции. Международный опыт таргетирующих инфляцию центральных банков говорит о необходимости тщательного анализа причин выхода инфляции за границы целевого интервала. Как уже было отмечено в обзоре, причины более высокой инфляции, чем прогнозировалось, во многом лежат вне пределов контроля ЦБ РФ. Однако сложившаяся ситуация говорит о том, что ЦБ РФ в недостаточной степени проанализировал и учел инфляционные риски.

Можно заметить, что снижение инфляции в последние годы происходило во многом под воздействием внешних факторов, а не вследствие политики ЦБ РФ. Кроме того, поскольку Банк России редко достигал объявленных целей по инфляции, доверие эко-

номических агентов к его прогнозам, по всей видимости, должно быть невелико. В такой ситуации разъяснение принимаемых антиинфляционных мер и причин выхода инфляции за границы установленного интервала является крайне важным. Но судя по Проекту, ЦБ РФ так не считает.

Основной целью курсовой политики Банк России видит сокращение прямого вмешательства в курсообразование и создание условий для перехода к режиму плавающего валютного курса (к 2015 г.). В Проекте утверждается, что по мере снижения вмешательства ЦБ РФ в функционирование валютного рынка политика управления процентными ставками с помощью операций предоставления и изъятия ликвидности станет ключевой в процессе денежно-кредитного регулирования.

Однако необходимо напомнить, что процентные ставки ЦБ РФ стали оказывать существенное влияние на денежный рынок лишь после кризиса 2008–2009 гг., когда средства ЦБ РФ стали значимым компонентом пассивов коммерческих банков. В последние годы Банк России действительно минимизировал свои валютные интервенции, это привело к тому, что операции ЦБ РФ по рефинансированию стали основным каналом роста денежного предложения. В Проекте предполагается, что при увеличении среднегодовой цены на нефть Urals до 121 долл./барр. прирост международных резервов ЦБ РФ в 2013 г. превысит 90 млрд долл. Но это означает фактически возвращение к предкризисной модели проведения денежно-кредитной политики, при которой Банк России сдерживал номинальное укрепление рубля за счет покупки валюты на рынке. При такой политике денежная база вновь будет формироваться в основном за счет интервенций ЦБ РФ, а роль процентных ставок снизится. Значительное увеличение чистого кредита банкам планируется лишь при негативном развитии экономической ситуации и снижении цен на основные товары российского экспорта.

Кроме того, Банк России ставит следующие важные задачи на среднесрочную перспективу:

- поддержание финансовой стабильности (для реализации этой цели деятельность Банка России будет основываться на лучшей международной практике в области риск-ориентированного надзора, обеспечения прозрачности деятельности кредитных организаций, дифференцированного надзора за финансовыми институтами в зависимости от их системной значимости). Мы полагаем, что в рамках достижения данной цели большое внимание должно уделяться вопросам анализа устойчивости банковской системы к шокам с учетом их высокой зависимости от рефинансирования со стороны органов государственной власти;
- развитие инфраструктуры финансовых рынков и расширение их емкости. По мере перехода к инфляционному таргетированию особое значение будет приобретать рынок производных финансовых инструментов, позволяющих хеджировать в том числе валютные риски, которые будут увеличиваться по мере роста волатильности обменного курса рубля;
- обеспечение координации денежно-кредитной политики ЦБ РФ и бюджетно-налоговой политики Правительства РФ. Значимость такой координации в услови-

ях вклада регулируемых государством тарифов в инфляцию, а также при влиянии бюджетно-налоговой политики на денежное предложение в Российской Федерации трудно переоценить. Безусловно, сбалансированная бюджетная политика, направленная на снижение бюджетного дефицита и страновых макроэкономических рисков, будет способствовать достижению ЦБ РФ своей цели по инфляции, однако возможности ЦБ РФ по влиянию на бюджетно-налоговую политику минимальны;

- повышение информационной открытости Банка России в области денежно-кредитной политики. В последние годы ЦБ РФ достиг определенного прогресса в области повышения прозрачности своей политики и в настоящее время приближается к лучшим мировым образцам. В то же время у него еще есть ресурсы для повышения качества аналитической работы, анализа макроэкономической ситуации, а также более подробного объяснения экономическим агентам причин и последствий принимаемых им решений.

В целом можно утверждать, что Проект пока недостаточно адаптирован к изменяющимся приоритетам денежно-кредитной политики. Складывается впечатление, что принципы построения документа не меняются уже много лет и не учитывают изменение приоритетов ЦБ РФ, и прежде всего изменение режима денежно-кредитной политики. При этом подробное разъяснение принципов политики, анализ принимаемых мер крайне важны для повышения доверия экономических агентов к политике ЦБ РФ. В текущем виде Проект носит, скорее, формальный характер, а не является самостоятельным важным инструментом формирования ожиданий.

2.1.4. Платежный баланс¹ и обменный курс рубля

В 2012 г. Банк России при публикации данных платежного баланса Российской Федерации перешел на методологию, изложенную в шестом издании Руководства МВФ по составлению платежного баланса и международной инвестиционной позиции (РПБ6). Концептуально РПБ6 сохраняет преемственность с методологией предыдущего издания (РПБ5).

Основные изменения в отдельных разделах платежного баланса включают: в торговом балансе исключены товары, учитываемые в соответствии с таможенными режимами переработки товаров, и добавлен чистый экспорт товаров в рамках перепродажи товаров за границей; в балансе услуг добавлены услуги по переработке товаров и услуги по финансовому посредничеству, измеряемые косвенным образом; в баланс доходов добавлена рента; из счета операций с капиталом исключены трансферты мигрантов; в финансовом счете операции прочих секторов разбиты на операции прочих финансовых организаций и нефинансовых предприятий, домашних хозяйств и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Разделы «баланс доходов» и «баланс

¹ Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ: http://cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/bal_of_payments_est_new.htm&pid=svs&sid=itm_45297

текущих трансфертов» переименованы в «счета первичных доходов» и «счета вторичных доходов» соответственно.

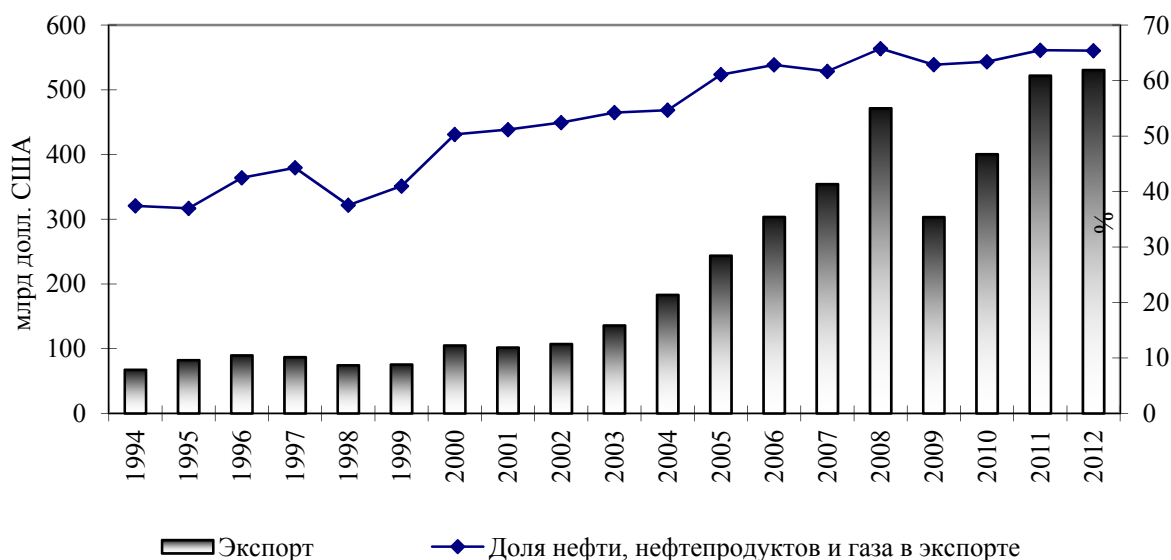
По информации ЦБ РФ¹, прежние данные статистики платежного баланса, основанные на рекомендациях РПБ5, в целом остаются сопоставимыми с агрегированными данными, составленными по новой методологии. В связи с тем что Банк России пока не опубликовал уточненные данные за 1992–2011 гг., пересчитанные по новой методологии, в этом обзоре мы будем сравнивать данные за 2012 г. (новая методология) и предыдущие годы (старая методология).

В 2012 г. сохранение мягкой денежно-кредитной политики ведущими мировыми экономиками поддерживало высокие цены на сырьевые товары, вследствие чего сальдо счета текущих операций платежного баланса оставалось высоким. Как отмечалось ранее, ЦБ РФ в 2012 г. практически не вмешивался в функционирование валютного рынка. С учетом стабильного курса рубля на протяжении года это означает, что спрос и предложение иностранной валюты были сбалансированы. В то же время отток капитала частного сектора из страны по итогам года оказался намного больше ожидаемого Правительством РФ и Банком России, что отражает высокие риски инвестирования в российскую экономику. В результате по итогам года платежный баланс страны выглядит достаточно устойчиво, однако в среднесрочном периоде очевидна его уязвимость к внешнеэкономической конъюнктуре.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2012 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 81,2 млрд долл., т.е. снизилось на 17,8% по сравнению с 2011 г. (*табл. 5*). В том числе положительное сальдо торгового баланса сократилось на 1,4% (со 198,2 млрд долл. до 195,4 млрд долл.), при этом экспорт товаров увеличился на 1,7% (с 522 млрд долл. до 530,8 млрд долл.) при увеличении импорта товаров на 3,6% (с 323,8 млрд долл. до 335,4 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 65,4% в общей величине экспорта, снизившись на 0,1 п.п. по сравнению с 2011 г. (*рис. 7*). Отметим, что в 2012 г. как экспорт, так и импорт оказались максимальными за всю новейшую историю РФ.

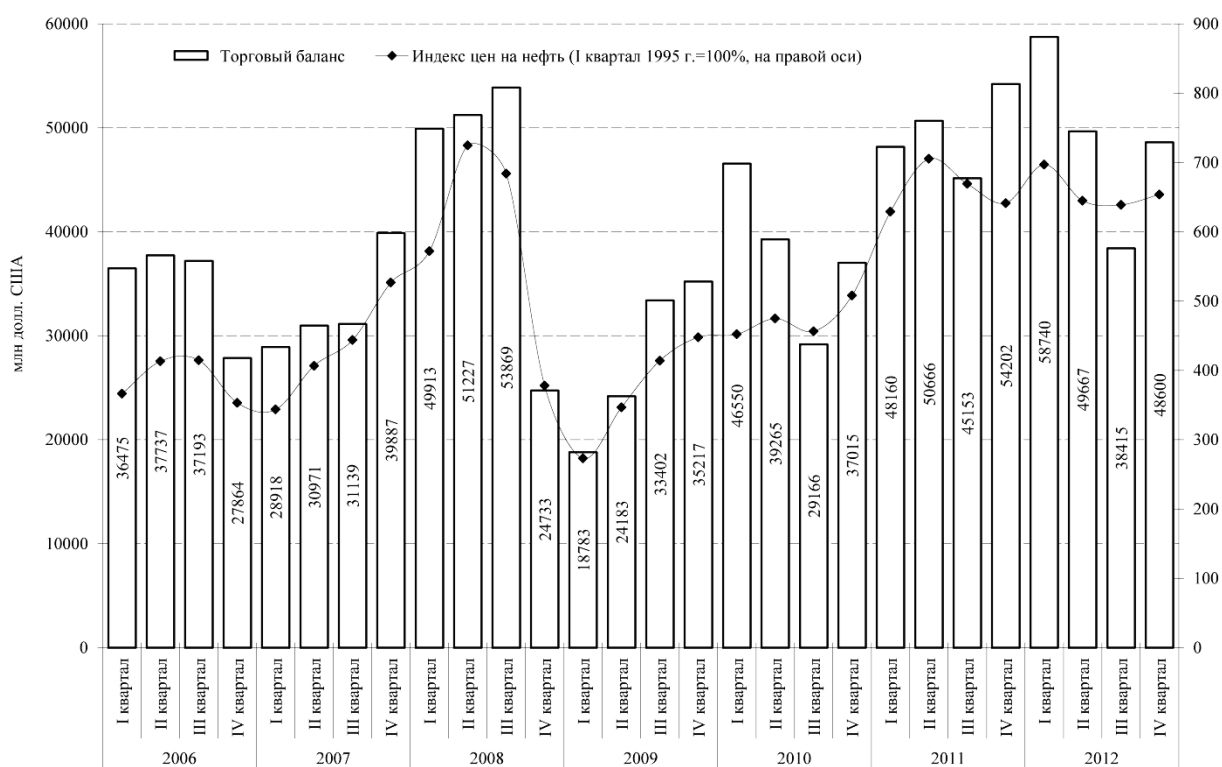
Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на *рис. 8*, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2011 гг., проявлялась и в течение 2012 г.

¹ См. http://cbr.ru/press/Plugins/Archive_get_blob.aspx?doc_id=120627_180506intern1.htm



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 7. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2012 гг.



Источник: ЦБ РФ; ЕИА; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 8. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2012 гг.

Дефицит баланса услуг достиг 44,8 млрд долл. и вырос (по абсолютной величине) по сравнению с 2011 г. на 24,6%. Экспорт услуг равнялся 63,2 млрд долл., увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 9,2 млрд долл. (+16,9%). Импорт услуг за 2012 г. стал больше на 19,9% и достиг 107,9 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2012 г. увеличился по абсолютной величине и составил 12,3 млрд долл. (в 2011 г. он равнялся (–9,5) млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2012 г. по сравнению с 2011 г. расширился на 5,1% и достиг 53,3 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению выросли с 38,5 млрд до 41,8 млрд долл. Повышение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 75,4 млрд до 78,8 млрд долл., а по банкам с 11,7 млрд до 14,1 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 89,2 млрд до 95,1 млрд долл.

Баланс ренты¹ за 2012 г. составил +1 млрд долл. (публикуется с 2012 г.).

Баланс вторичных доходов (ранее – баланс текущих трансфертов)² в 2012 г. составил (–4,7) млрд долл. (в 2011 г. – (–3,2) млрд долл.), а баланс капитальных трансфертов – (–5,1) млрд долл. (в 2011 г. – (–0,1) млрд долл.). Значительный дефицит счета операций с капиталом в 2012 г. связан с прощением долга по государственным кредитам, предоставленным бывшим СССР.

Таблица 5

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего
долга в 2010–2012 гг. (млрд долл.)**

Показатель	2010					2011					2012				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.*	Год*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом	33,9	18,4	5,6	13,3	71,2	30,8	21,9	17,8	28,3	98,7	34,3	18,2	6,4	17,3	76,2

¹ Рентой называется доход к получению за предоставление природных ресурсов в распоряжение другой институциональной единицы. Примеры ренты включают суммы к оплате за пользование землей, добычу минеральных ресурсов и других полезных ископаемых, а также за право ловли рыбы, использования леса и пастбищ.

² По информации ЦБ РФ, текущие трансферты увеличивают уровень располагаемого дохода и потребления товаров и услуг получателя и уменьшают располагаемый доход и потенциальные возможности потребления донора, например, гуманитарную помощь в форме потребительских товаров и услуг. Текущие трансферты отражаются в счете текущих операций. Трансферты, не являющиеся текущими, по определению являются капитальными. Капитальные трансферты приводят к изменению в объеме активов или обязательств донора и получателя и отражаются в счете операций с капиталом. Если донор и получатель являются резидентами разных стран, капитальный трансферт приводит к изменению в уровне национального богатства экономик, которые они представляют. Пример капитальных трансфертов представляют безвозмездная передача прав собственности на основные фонды, прощение долгов.

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	-11,8	9,1	-6,8	-16,6	-26,1	-16,0	-8,9	-20,2	-31,0	-76,1	-24,7	-1,4	-6,7	-3,0	-35,8
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	-16,6	-26,1	-2,7	8,6	-36,8	-10,1	-12,9	1,8	8,6	-12,6	-4,6	-15,0	-1,5	-8,9	-30,0
Чистые ошибки и пропуски	-5,5	-1,4	3,9	-5,3	-8,3	-4,7	-0,1	0,6	-5,8	-10,0	-5,0	-1,8	1,8	-5,4	-10,4
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	-3,8	-6,0	19,2	12,3	21,7	20,7	29,2	-11,1	17,4	56,2	19,2	11,0	23,9	29,3	83,4
Изменение внешнего государственного долга РФ	-2,4	3,8	-0,3	-0,5	0,6	1,3	0,0	-2,7	-0,8	-2,1	2,2	4,6	2,7	3,8	13,3
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-1,5	-9,8	19,5	12,8	21,1	19,4	29,2	-8,4	18,1	58,4	17,0	6,3	21,3	25,5	70,1

* предварительная оценка; ** без учета валютных резервов.

Источник: ЦБ РФ.

Таким образом, в 2012 г. основным фактором сохранения значительного положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России остались высокие цены на основные товары российского экспорта. Так, средняя за год цена на нефть марки Brent практически не изменилась, составив 111,6 долл./барр. Заметим, что в 2012 г. продолжилось нарастание темпов роста внешней задолженности российского частного сектора (табл. 5). Если за 2010 г. внешний долг банков и нефинансового сектора вырос на 21,1 млрд долл., то прирост их долга за 2011 г. достиг 58,4 млрд долл., а за 2012 г. – 70,1 млрд долл. Что касается государственного внешнего долга, то он за год также вырос на 13,3 млрд долл. Благоприятная конъюнктура рынка энергоносителей позволила сформировать по итогам года практически бездефицитный государственный бюджет, а также пополнить Резервный фонд на сумму около 700 млрд руб. Однако государственные заимствования на внешнем рынке все же осуществлялись. Их необходимость объяснялась тем, что они создают ориентир по стоимости для займов частного сектора, который также активно привлекает средства за рубежом. В среднесрочной перспективе можно ожидать продолжения роста внешнего долга, причем как частного, так и государственного секторов экономики, вследствие недостатка и высокой стоимости финансовых ресурсов внутри страны, а также возможного ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры при амбициозных планах правительства по росту бюджетных расходов.

В 2012 г. дефицит финансового счета равнялся –35,8 млрд долл. Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими

агентами по итогам года составил 80,4 млрд долл., что на 17,1% больше показателя предыдущего года (68,7 млрд долл.).

Внешние обязательства федеральных органов управления выросли за 2012 г. на 9,6 млрд долл. По субъектам РФ сокращение внешних обязательств составило 0,4 млрд долл. Прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2012 г. не превысил 2,9 млрд долл.

Обязательства банковского сектора перед нерезидентами выросли за 2012 г. на 39,6 млрд долл., тогда как в 2011 г. прирост обязательств банков не превышал 7,9 млрд долл. Учитывая высокий спрос российских банков на средства ЦБ РФ, такая динамика обязательств может свидетельствовать о трудностях российских банков с привлечением финансирования частного сектора внутри страны.

Обязательства прочих секторов перед нерезидентами за 2012 г. увеличились на 28,9 млрд долл. по сравнению с +62,2 млрд долл. за 2011 г., при этом прямые инвестиции в прочие сектора составили 38,9 млрд долл. по сравнению с 47,3 млрд долл. в 2011 г. Наблюдался отток портфельных инвестиций в размере 8 млрд долл. (–6,4 млрд долл. годом ранее). Сокращение прямых инвестиций в нефинансовый сектор РФ говорит о недостаточной привлекательности инвестиций в него с точки зрения соотношения риска и доходности. Однако основной причиной незначительного по сравнению с 2011 г. притока капитала в нефинансовый сектор стали ссуды и займы перед нерезидентами – их величина выросла за 2012 г. всего на 2,7 млрд долл. по сравнению с +21,4 млрд долл. в 2011 г.

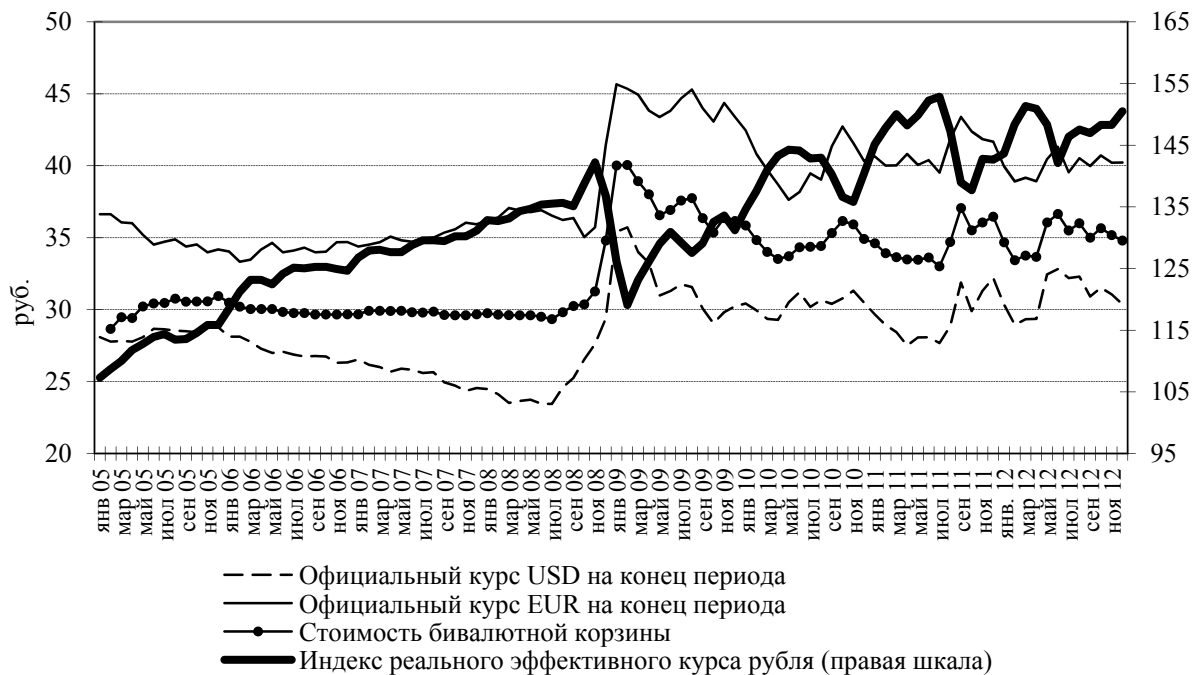
Таким образом, несмотря на рост обязательств резидентов РФ перед иностранными экономическими агентами, структура привлеченных средств настораживает, так как по сравнению с предыдущими годами впервые банки привлекли больше средств, чем нефинансовый сектор, прирост обязательств которого перед внешним миром оказался значительно меньше, чем в 2011 г.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 2012 г. на 116,2 млрд долл. (в 2011 г. – на 144,7 млрд долл.). При этом иностранные активы органов денежно-кредитного регулирования и федеральных органов управления практически не изменились.

Иностранные активы банковского сектора увеличились за 2012 г. на 15,9 млрд долл. (32 млрд долл. в 2011 г.). Вывоз капитала из прочих секторов по сравнению с 2011 г. сократился на 9% и составил 100,3 млрд долл. Из них на прямые и портфельные инвестиции за рубеж приходилось 45,4 млрд долл. (на 26 млрд долл. меньше, чем в 2011 г.). Население и нефинансовый сектор нарастили свои вложения в наличную иностранную валюту: объем ее ввоза составил 2,5 млрд долл.

Ситуация на валютном рынке РФ в 2012 г. определялась притоком валюты в страну по каналу текущего счета при одновременном оттоке средств по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. Как мы отмечали ранее, ЦБ РФ значительно сократил свое вмешательство в функционирование валютного рынка, позволяя курсу рубля формироваться в основном под влиянием рыночных факторов, осуществляя при

этом лишь сглаживание резких колебаний курса. В результате при сохранении достаточно высоких цен на основные товары российского экспорта и умеренной инфляции в РФ в целом за январь–декабрь реальный эффективный курс рубля увеличился на 5,5% (по итогам 2011 г. – +1,6%), но к концу года оставался на уровне ниже середины 2011 г. (рис. 9). Официальный курс доллара США к рублю за 2012 г. снизился на 1 руб. 83 коп.: к концу декабря курс доллара составил 30,37 руб. по сравнению с 32,20 руб. на 31 декабря 2011 г. При этом рубль укрепился по отношению к бивалютной корзине¹: стоимость бивалютной корзины снизилась за аналогичный период на 1 руб. 65 коп. – с 36,46 руб. до 36,81 руб. В итоге курс евро к рублю в конце декабря составил 40,23 руб., увеличившись за год на 1 руб. 44 коп.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 9. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 г. – декабре 2012 г.

Таким образом, в 2012 г. ситуация с платежным балансом складывалась так, что по итогам года курс рубля и в номинальном, и в реальном выражении незначительно укрепился практически при отсутствии вмешательства ЦБ РФ в функционирование валютного рынка. Иными словами, обстоятельства складывались для Банка России сравнительно благоприятно и позволили ему переходить к режиму инфляционного таргетирования при отсутствии фундаментальных изменений курса рубля.

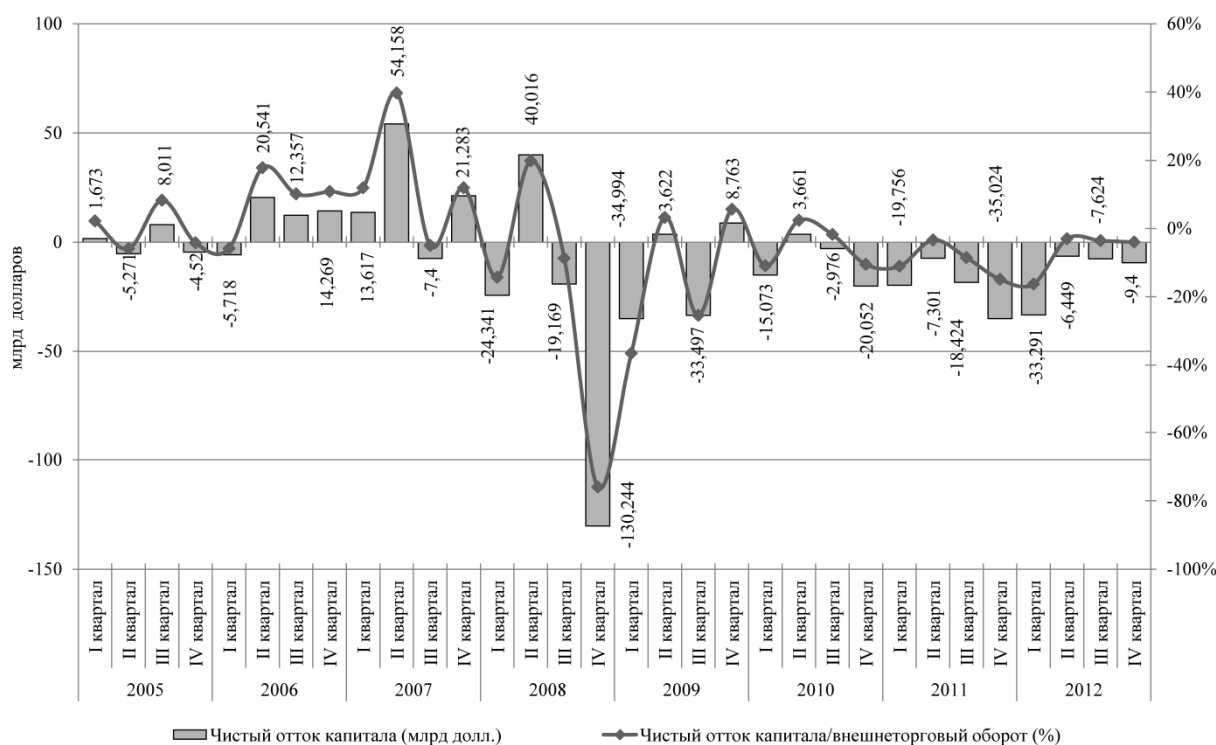
Одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2012 г. являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который достиг по итогам года 56,8 млрд долл. (в 2011 г. – 80,5 млрд долл.) (рис. 10). При этом отток капитала наблюдался на протяжении практически всего года: исключением стал

¹ Бивалютная корзина представляет собой операционный ориентир ЦБ РФ при проведении валютной политики. В настоящее время доля евро в корзине составляет 45%, а доллара США – 55%.

лишь июнь, когда был зафиксирован чистый ввоз капитала частным сектором в размере 4,3 млрд долл.

Напомним, что вплоть до августа текущего года прогноз годовой величины оттока капитала Минэкономразвития России составлял всего 15–25 млрд долл., а потом несколько раз пересматривался в сторону повышения. Причем аналогичная ситуация складывается на протяжении последних нескольких лет: официальные органы государственной власти в начале года чрезвычайно оптимистично оценивают возможный отток капитала из страны. При этом очевидно, что в условиях нестабильной экономической ситуации в мире, высокой зависимости экономики России от экспорта энергоносителей, а также низкого качества институциональной среды добиться увеличения вложений нерезидентов в РФ или сокращения вывода средств резидентов за рубеж крайне сложно.

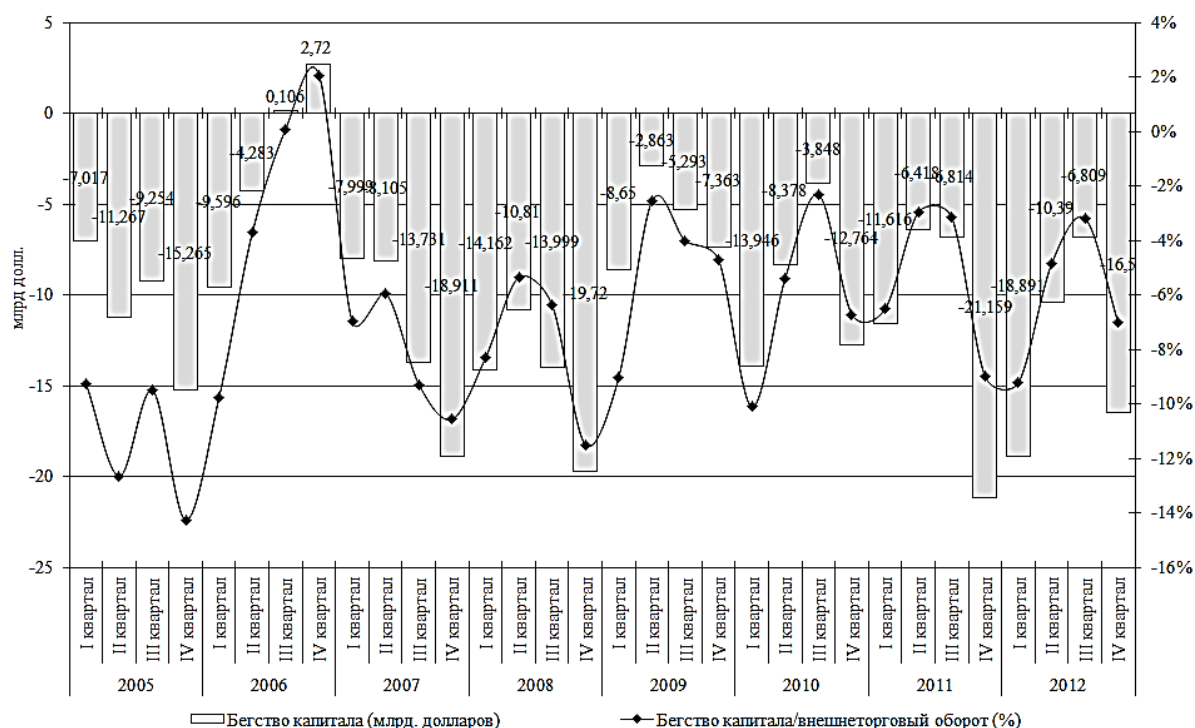
Однако также необходимо отметить, что важной причиной увеличения показателя оттока капитала в последние годы стала минимизация вмешательства ЦБ РФ в функционирование валютного рынка. В такой ситуации положительное сальдо текущего счета платежного баланса компенсируется отрицательным сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами. Очевидно, что при постоянных международных резервах отток капитала будет коррелировать с притоком валюты в страну в результате внешней торговли. При этом сравнительное постоянство номинального курса рубля свидетельствует о балансе спроса и предложения на валютном рынке.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 10. Динамика чистого оттока капитала в 2005–2012 гг.

Еще одним подтверждением неблагоприятной ситуации с притоком капитала является дальнейшее усиление в 2012 г. так называемого бегства капитала¹. По итогам 2012 г. бегство капитала (рис. 11) составило, по нашим оценкам, 52,6 млрд долл., что на 6,6 млрд долл. больше, чем в 2011 г.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 11. Динамика бегства капитала в 2005–2012 гг.

Подводя итоги анализа платежного баланса, отметим, что в целом незначительное общее сальдо платежного баланса благоприятно для российской экономики, так как способствует стабильности на валютном рынке и устойчивому развитию финансовой системы. В то же время из-за высокой зависимости состояния текущего счета платежного баланса РФ от экспорта нескольких товаров сложившаяся ситуация с платежным балансом вряд ли является устойчивой в долгосрочной перспективе из-за непредсказуемости динамики цен на энергоносители и, следовательно, состояния российской внешней торговли. Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то потоки капитала в Россию и из нее, скорее всего, останутся достаточно волатильными, в том числе из-за неопределенности перспектив мировой экономики. Впрочем, при прочих равных условиях (прежде всего в случае стабильности цен на энергоносители) и при отсутствии усилий со стороны Правительства РФ по снижению рисков инвестиций в РФ сложно ожидать притока частного капитала в страну по итогам 2013 г.

¹ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

2.2. Государственный бюджет

В 2012 г. российская бюджетная система, несмотря на проявление отдельных факторов риска, сохраняла устойчивость. В первой половине года серьезные опасения наступления второй волны кризиса или длительной рецессии в мировой и отечественной экономике, а также возможного значительного снижения курса европейской валюты и высокой волатильности мировых цен на нефть потребовали в целях сохранения устойчивости российского бюджета не только уточнения прогноза макроэкономических параметров, но и выработки новых бюджетных правил, которые определяют предельные уровни расходов федерального бюджета и объема его дефицита¹.

Во второй половине года, при некоторой стабилизации мировой экономики и роста цен на нефть до уровня, обеспечивающего сбалансированность бюджетной системы, ключевым внутренним фактором риска, особенно для региональных бюджетов, стало замедление темпов роста российской экономики. В частности, по итогам 8 месяцев 2012 г. доходы консолидированного бюджета субъектов РФ сократились на 0,5 п.п. ВВП относительно 8 месяцев 2011 г.

По итогам 2012 г. доходы бюджета расширенного правительства сократились до 37,7% ВВП, что на 0,5 п.п. ВВП ниже доходов бюджетной системы в 2011 г. Тем не менее вследствие ужесточения контроля за ростом расходов в 2012 г. бюджет расширенного правительства был сведен с незначительным профицитом 0,4% ВВП.

Однако, определяя перспективы дальнейшей бюджетной политики, необходимо принять во внимание следующее:

- МВФ² рекомендует проводить сокращение расходов умеренными темпами, а для стран, имеющих сбалансированный бюджет и пользующихся доверием кредиторов, при замедлении экономического роста проводить политику увеличения дефицита бюджета, а не сокращения расходов;
- в среднем для стран ОЭСР было характерно увеличение бюджетных расходов в 2009–2010 гг. примерно на 3–4 п.п. ВВП в связи с расширением государственной поддержки экономики в период кризиса, а затем в рамках политики снижения бюджетных дефицитов и объемов государственных долгов сокращение и фиксация расходов на уровне, немногим выше докризисного.

На начало 2012 г. положение России по сравнению с другими странами по показателям дефицита и государственного долга оценивалось как благоприятное: дефицит бюджета стран Еврозоны (6,2% ВВП в целом), США (9,6% ВВП) и Японии (10,3% ВВП) и огромного государственного долга (по Еврозоне – более 80% ВВП, в США – 69% ВВП и Японии – 208% ВВП), но по темпам роста ВВП относительно стран БРИК Россия по итогам 2012 г. отстает (Бразилия – 4,0%, Китай – 7,5%, Индия – 4,5%, Россия – 3,4%). Таким образом, фискально-бюджетная политика в среднесрочной пер-

¹ Подробнее см. в разделе 2.2.5 «Перспективы бюджетно-налоговой политики государства».

² www.elibrary.imf.org

спективе должна строиться на базе компромисса между стимулированием экономического роста и обеспечением основ финансовой стабильности в стране.

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации

В 2012 г. динамика доходов и расходов бюджета расширенного правительства изменилась относительно тенденций предыдущих двух лет. Если в 2010 г. доходы выросли на 0,5 п.п. ВВП и в 2011 г. еще на 2,7 п.п. ВВП относительно предыдущего года, то в 2012 г. они сократились до 37,7% ВВП, что на 0,5 п.п. ВВП ниже уровня 2011 г. (табл. 6). В то же время расходы бюджета расширенного правительства в 2012 г. выросли относительно предшествующего года на 0,7 п.п. ВВП после двухлетнего периода снижения.

В разрезе уровней бюджетной системы динамика доходов и расходов также разнонаправлена. Если доходы федерального бюджета в 2012 г. продолжили рост и абсолютный, и в долях ВВП, то поступления консолидированного бюджета субъектов Федерации в 2012 г. в очередной раз снизились в долях ВВП, что лишний раз свидетельствует о несбалансированном распределении налогов между различными уровнями бюджетной системы (основные конъюнктурные налоги закреплены за федеральным бюджетом). Централизация поступлений еще более усилилась по итогам прошедшего года: так, доля доходов федерального бюджета в общих поступлениях расширенного правительства в 2012 г. увеличилась до 55,7% (против 54,4% в 2011 г.), при этом доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ сократилась с 21,4% в 2011 г. до 19,6% в 2012 г.

Таблица 6

Доходы и расходы бюджетов в 2008–2012 гг.

	2012		2011		2010		2009		2008		Отклонение в п.п. ВВП, 2012 г. от 2011 г.
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
	Федеральный бюджет										
Доходы	12 853,7	21,0	11 366,0	20,8	8305,4	18,4	7337,7	18,9	9275,9	22,5	0,2
Расходы	12 890,7	21,1	10 935,2	20,0	10 117,5	22,4	9660,9	24,9	7570,8	18,3	1,1
Дефицит (-)/ Профицит (+)	-37,0	-0,06	430,8	0,8	-1 812,1	-4,0	-2 322,3	-6,0	1705,0	+4,1	-0,9
	Консолидированный бюджет субъектов РФ										
Доходы	8 064,3	13,2	7 643,9	14,0	6537,3	14,5	5926,6	15,3	6253,1	15,1	-0,8
в т.ч. межбюджет- ные трансферты	1623,9	2,6	1644,0	3,0	1398,9	3,1	1487,4	3,8	1132,6	2,7	-0,4
Расходы	8342,7	13,6	7679,3	14,0	6636,9	14,7	6255,7	16,1	6253,5	15,1	-0,4
Дефицит (-)/ Профицит (+)	-278,4	-0,45	-35,4	-0,06	-99,6	-0,2	-329,0	-0,8	-54,4	-0,1	-0,4
	Бюджет расширенного правительства										
Доходы	23 088,7	37,7	20 853,7	38,2	16031,9	35,5	13599,7	35,0	16169,0	39,2	-0,5
Расходы	22 825,8	37,3	20 004,8	36,6	17616,6	39,0	16048,3	41,3	14157,0	34,3	0,7
Дефицит (-)/ Профицит (+)	262,9	0,4	848,9	1,6	-1584,7	-3,5	-2448,6	-6,3	+2012,0	+4,9	-1,2

Источники: Росстат, Министерство финансов РФ.

Расходы федерального бюджета в 2012 г. выросли до 21,1% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП выше уровня 2011 г. В то же время расходы консолидированного бюджета субъектов РФ демонстрируют стойкую тенденцию к сокращению с 14,7% ВВП в 2010 г. до 13,6% ВВП в 2012 г. Доля расходов федерального бюджета в общих расходах расширенного правительства в 2012 г. выросла до 56,6% (против 54,6% в 2011 г.).

По сравнению с предыдущим годом ситуация с кассовым исполнением федерального бюджета в 2012 г. (табл. 7) несколько улучшилась: бюджет исполнен по расходам на 98,9% (в 2011 г. – 98,3%). Однако проблема ритмичности исполнения бюджета по-прежнему сохраняется: в последний месяц 2012 г. было освоено 17,7% (2255,9 млрд руб.)¹ годовых бюджетных ассигнований. По консолидированному бюджету субъектов РФ наблюдается снижение по кассовому исполнению с 91,4% в 2011 г. до 90,4% в 2012 г. В разрезе статей расходов наиболее критичная ситуация наблюдается с исполнением расходов в 2012 г. по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» – 85,0%, «Физическая культура и спорт» – 85,7%, «Национальная экономика» – 86,1%.

Таблица 7

Кассовое исполнение федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ в 2011–2012 гг.

	Федеральный бюджет				Консолидированный бюджет субъектов РФ			
	2012		2011		2012		2011	
	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %	утверждено, млрд руб.	кассовое исполнение, %
Расходы, всего	13035,3	98,9	11126,0	98,3	9182,9	90,8	8400,7	91,4
В том числе:								
Общегосударственные вопросы	816,4	98,6	815,0	96,6	569,8	89,5	510,8	9170
Национальная оборона	1832,2	98,9	1524,4	99,5	4,1	97,6	3,6	94,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1820,9	101,2	1258,1	100,0	104,7	90,3	291,3	96,9
Национальная экономика	2051,9	95,9	1861,7	96,2	1864,6	86,1	1485,5	88,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	239,8	95,4	282,9	98,9	1036,8	85,0	1135,8	85,2
Охрана окружающей среды	22,8	98,8	17,8	98,9	24,6	88,8	24,0	90,6
Образование	608,9	99,2	556,0	99,5	2137,1	95,8	1791,3	96,4
Культура и кинематография	92,8	96,8	86,9	96,3	270,7	94,8	248,0	94,3
Здравоохранение	626,7	97,8	513,0	97,4	1479,0	91,8	1333,2	89,4
Социальная политика	3866,8	99,8	3185,9	98,2	1363,0	93,3	1273,8	93,5
Физическая культура и спорт	46,0	99,3	45,0	98,2	182,4	85,7	168,5	85,8
СМИ	77,6	99,9	61,2	99,9	39,0	98,2	35,0	98,0

Источник: Минфин.

¹ Для сравнения, в декабре 2011 г. было освоено около 20% всех расходов федерального бюджета.

По итогам 2012 г. бюджет расширенного правительства исполнен с профицитом 262,9 млрд руб. (0,4% ВВП), дефицит федерального бюджета составил 37,0 млрд руб., или 0,06% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета субъектов увеличился в 2012 г. на 0,4 п.п. ВВП относительно предыдущего года и составил 278,4 млрд руб., при этом если в 2011 г. бюджетный дефицит отмечался в 40 субъектах РФ, то по итогам 2012 г. расходы консолидированного бюджета превысили доходы уже в 68 регионах. Глубина дефицита составляет в среднем 3,4% от доходов консолидированного бюджета субъектов РФ, однако в ряде регионов уровень дефицита значительный. Например, в Чукотском автономном округе дефицит составил 28,7% от доходов бюджета в 2012 г., в Ямало-Ненецком автономном округе – 16,2%, в Красноярском крае – 13,0%, в Удмуртской Республике – 11,3%, в Амурской области – 11,4%.

По данным Минфина, объем государственного внешнего долга за 2012 г. увеличился почти на 15,0 млрд долл. и составил 50,8 млрд долл., при этом основной прирост произошел за счет государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте с 1,0 млрд до 11,4 млрд долл. При этом в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете на 2012 г. верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации был установлен в размере 48,4 млрд долл. Поскольку основной целью предоставления государственных внешних гарантий является поддержка экспорта промышленной продукции в обеспечение исполнения обязательств и по заимствованиям ЗАО «Росэксимбанк», привлекаемым в том числе в международных финансовых организациях на цели поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг), можно ожидать, что такой прирост государственных гарантий в иностранной валюте в перспективе приведет к росту высокотехнологичного экспорта.

По данным Минфина, объем государственного внутреннего долга (с учетом выданных государственных гарантий) на конец 2012 г. составил 4977,9 млрд руб., или 8,1% ВВП (в 2011 г. – 4003,3 млрд руб., или 7,3% ВВП). В 2012 г. возросла доля государственных гарантий в общем объеме внутреннего долга: если по итогам 2011 г. объем государственных гарантий составил 459,3 млрд руб., или 11,5% в общем объеме внутреннего долга, то в 2012 г. объем государственных гарантий практически удвоился – до 906,6 млрд руб. и составил 18,2% в общем объеме государственного внутреннего долга. Объем государственного долга субъектов РФ на конец 2012 г. незначительно сократился – на 13,6 млрд руб. в сравнении с предыдущим годом, составив 1137,9 млрд руб.

Несмотря на сокращение объемов государственного долга субъектов РФ в 2012 г., диспропорция в уровне бюджетной обеспеченности регионов, видимо, будет нарастать. На проблему существенного увеличения дефицита консолидированных бюджетов регионов, в том числе с учетом дополнительных обязательств по зарплатам, указал глава Счетной палаты¹ еще осенью 2012 г. и поддержал инициативу членов Совета Федерации, отклоненную Минфином России, о списании долгов регионов по бюджетным кредитам, предоставленным ранее Минфином России. По данным Минфина, на 1 августа

¹ <http://www.rbc.ru/digest/index.shtml?izvestia/2012>

2012 г. в структуре госдолга субъектов РФ наибольший удельный вес имеют долговые обязательства именно по бюджетным кредитам – 37,1% (или 412,6 млрд руб.). По бюджетным кредитам больше всего задолжали Приволжский (133 млрд руб.) и Центральный федеральные округа (114,1 млрд руб.).

Между тем в позиции Совета Федерации в отношении снижения долгового бремени региональных бюджетов проглядывает, скорее, популистская позиция, так как ситуация с задолженностью бюджетов субъектов РФ не так критична. Для большинства регионов объем расходов на обслуживание государственного долга субъектов составляют менее 1% от доходов бюджета субъектов РФ. В 2012 г. в консолидированный бюджет субъектов поступило 40,9 млрд руб. доходов от размещения средств бюджетов. В 2013 г. ожидается рост поступлений в доходную часть консолидированного бюджета субъектов РФ по акцизам в связи с изменением норматива распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в сторону увеличения доли доходов, направляемых в бюджеты субъектов РФ¹. Таким образом, можно признать, что Минфин имел достаточно веские аргументы, отклонив предложения о списании долгов регионов по бюджетным кредитам.

Тем не менее определенные решения в части снижения дефицитов региональных бюджетов, особенно для субъектов Федерации, которые не в состоянии увеличить свои доходы или существенно сократить расходы, необходимо разрабатывать на федеральном уровне Минфину России с привлечением как сенаторов и Счетной палаты, так и независимых экспертов. Проблема диспропорций регионального развития была отражена в докладе рейтингового агентства Fitch² о развитии институциональной основы, представленного в апреле 2012 г. В документе отмечалось, что региональная политика России предоставляет возможности развития только столице и еще нескольким избранным правительствами территориям.

2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2012 г. по сравнению с 2011 г. налоговая нагрузка сократилась на 0,6 п.п. ВВП и выросла на 1,8% в ценах 2012 г. (табл. 8), что свидетельствует об отставании роста налоговых поступлений от роста ВВП.

Из представленных в таблице данных видно, что по большинству налогов имело место снижение поступлений относительно ВВП. Так, сборы по налогу на прибыль оказались ниже уровня 2011 г., по НДС остались на уровне предыдущего года, а по НДС и страховым взносам снизились на 0,1 п.п. ВВП. Исключение составили поступления по НДС (4,0% ВВП в 2012 г. против 3,7% ВВП в 2011 г.) и по акцизам (1,3% ВВП в 2012 г. против 1,2% ВВП в 2011 г.).

Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена на рис. 12. Можно отметить две сформировавшиеся за последние годы тенденции в из-

¹ В соотношении 28% – в федеральный бюджет и 72% – в бюджеты субъектов РФ.

² www.fitchratings.com

менении структуры налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства. Во-первых, увеличиваются поступления от акцизов, при этом доля акцизов остается сравнительно низкой в структуре доходов бюджета. Во-вторых, усиливается роль НДС в совокупном объеме налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства. В 2012 г. сборы НДС, впервые после 2008 г., достигли отметки 4% ВВП, что, к сожалению, свидетельствует о сохранении или даже некотором повышении значимости конъюнктурных факторов для российского бюджета.

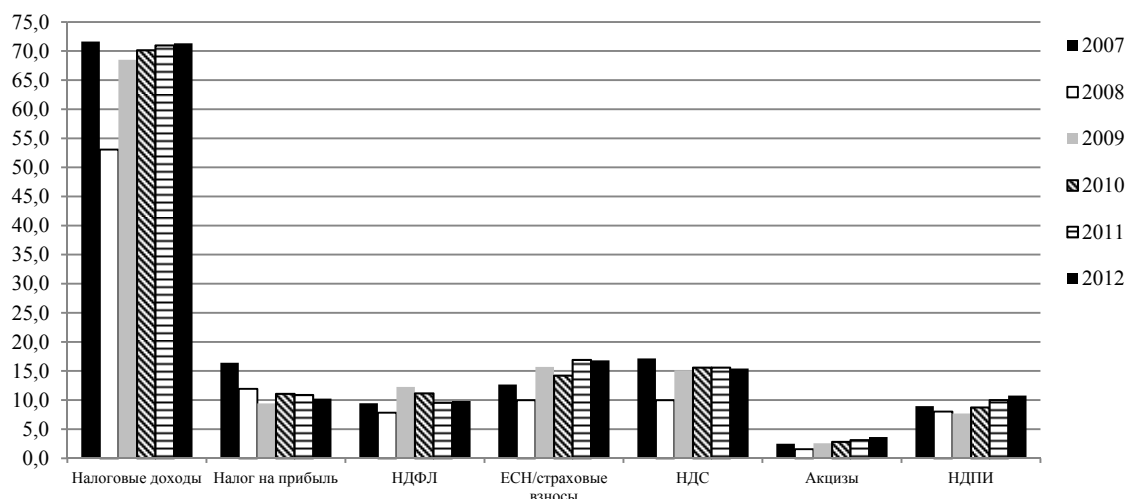
Таблица 8

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного
правительства Российской Федерации
в 2007–2012 гг., % ВВП**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Изменение 2012 г. относительно 2011 г.	
							в п.п. ВВП	в ценах 2012 г., %
Уровень налоговой нагрузки	36,1	35,7	30,8	31,9	34,8	34,3	–0,5	1,8
Налог на прибыль	6,6	6,1	3,3	3,8	4,1	3,8	–0,3	–3,9
НДФЛ	3,8	4,0	4,3	4,0	3,6	3,6	0,0	4,9
ЕСН /страховые взносы*	5,1	5,1	5,5	5,0	6,3	6,2	–0,1	1,5
НДС	6,9	5,1	5,3	5,5	5,8	5,7	–0,1	1,0
Акцизы	1	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	+0,1	19,1
НДПИ	3,6	4,1	2,7	3,1	3,7	4,0	+0,3	10,1
Таможенные пошлины и сборы	7,3	8,6	6,8	7,0	8,3	8,0	–0,3	–0,9

* с 2010 г. произошла трансформация ЕСН в страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источники: Министерство финансов РФ, Росстат.

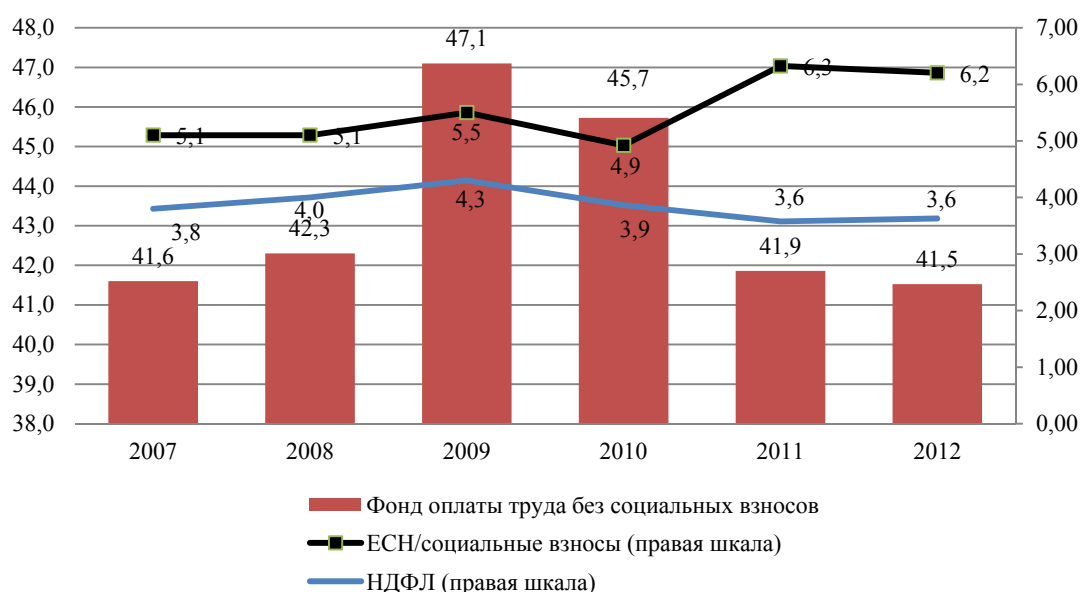


Источник: ФНС РФ.

Рис. 12. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2007–2012 гг., %

Главным изменением в налоговом законодательстве за 2012 г. стало снижение основной¹ ставки страховых взносов с 34 до 30%. Данное событие было вызвано негативной реакцией работодателей на повышение основной ставки в 2011 г. с 26 до 34%, выразившейся, в частности, в отказе от ранее запланированных повышений оплаты труда и в переходе на «серые» схемы ее выплаты. Как можно видеть на *рис. 13*, в итоге доля фонда оплаты труда без социальных взносов в ВВП в 2011 г. снизилась почти на 4 п.п. ВВП. Снижение основной ставки в 2012 г. стало своего рода уступкой в связи с этими негативными тенденциями. В итоге, понижение основной ставки не привело к серьезному падению поступлений страховых взносов относительно ВВП (всего лишь на 0,1 п.п. ВВП), а при пересчете в ценах 2012 г. даже имел место рост на 1,5%. Данный результат можно связать с частичным отказом от использования «серых» схем при оплате труда.

Кроме того, в 2012 г. фонд оплаты труда за вычетом социальных взносов стабилизировался и вернулся на докризисный уровень – около 42% ВВП, что, в свою очередь, обусловило сохранение объема поступлений НДФЛ на уровне 2011 г.



Источники: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 13. Сопоставление динамики поступлений ЕСН/социальных взносов и НДФЛ с динамикой фонда оплаты труда без социальных взносов в 2007–2012 гг., % ВВП

Что касается нефтегазовых доходов бюджета, то по сравнению с 2011 г. уровень поступлений несколько вырос (*табл. 9*). В частности, увеличение налоговых поступлений по НДС на 0,3 п.п. ВВП отчасти было обусловлено ростом добычи энергоносителей

¹ В 2012 г. ставка для размера заработной платы не более 512 тыс. руб.

(516,8 млн т нефти, включая газовый конденсат, в 2012 г. против 509,4 млн т в 2011 г.). Вторым фактором, способствовавшим росту поступлений по НДС, было некоторое ослабление рубля¹.

Таблица 9

Объем поступлений нефтегазовых доходов и НДС в 2008–2012 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012
Нефтегазовые доходы, % ВВП	10,6	7,7	8,3	10,1	10,5
НДС, в % ВВП	4,1	2,7	3,0	3,7	4,0
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	488	494	507,2	509,4	516,8
Среднегодовой уровень цен нефти марки Urals за год, долл. /баррель	94,0	60,7	78,1	109,6	110,7
Среднегодовой* официальный курс доллара ЦБ, руб./долл.	24,78	31,90	30,37	29,31	31,05

*Рассчитан как средняя хронологическая на основе месячных данных ЦБ РФ.

Источники: Росстат; данные ФНС России; расчеты ИЭП.

Уровень поступлений по второй компоненте нефтегазовых доходов – вывозным пошлинам на энергоносители – остался неизменным относительно 2011 г. (около 6,5% ВВП в 2011 и 2012 гг.). Связано это с тем, что натуральные величины экспорта по каждой категории энергоносителей остались примерно на уровне 2011 г. Так, в 2012 г., по данным Росстата, экспорт нефти в натуральном выражении составил 99,5% от уровня 2011 г., газа природного – 98,2%. Изменения в стоимостной структуре экспорта энергоносителей также оказались незначительными. Падение поступлений по пошлинам от экспорта нефти компенсировалось увеличением сборов с экспортируемых нефтепродуктов (табл. 10). В то же время общее снижение объемов импорта и экспорта относительно ВВП в 2012 г. негативно сказалось на размере поступлений таможенных пошлин и сборов, не связанных с энергоносителями.

Таблица 10

Поступления таможенных пошлин в 2008–2012 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012
Вывозные пошлины на:					
– нефть сырую	4,3	3,1	3,6	4,2	4,0
– газ природный	1,2	1,1	0,4	0,7	0,7
– товары, выработанные из нефти	1,3	1,0	1,3	1,7	1,8
Таможенные пошлины и сборы, всего	8,6	6,8	7,0	8,4	8,0

Источники: Росстат; данные Федерального казначейства России.

Доходы от налога на прибыль вернулись к уровню 2010 г. (рис. 14). Несмотря на падение доли убыточных организаций в российской экономике, чистый сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) в долях ВВП продолжил снижение в 2012 г., достигнув 12,4% ВВП, что позволяет говорить о сохранении тенденции к снижению деловой активности.

¹ Налоговая ставка по НДС для нефти включает в себя коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц), привязанный к среднему курсу доллара за налоговый период.



* предварительные оценки Росстата.

Источники: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 14. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организации и удельного веса убыточных предприятий в 2007–2012 гг., % ВВП

Уже отмеченное выше снижение импорта в долях ВВП тем не менее не сказалось на уровне поступлений НДС по ввозимым товарам (2,7% ВВП, как и в 2011 г.). Падение поступлений по НДС целиком пришлось на НДС по товарам, реализуемым в России (табл. 11). Такая динамика свидетельствует о том, что качество администрирования НДС в России выше по ввозимым товарам. В целом коэффициент собираемости¹ НДС в 2012 г. ухудшился на 5 п.п. по сравнению с 2011 г., что отчасти может быть объяснено возросшими вычетами по вводимым в эксплуатацию на территории России инвестиционным объектам.

Таблица 11

Поступления НДС в бюджетную систему РФ в 2007–2012 гг., % ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
НДС	6,1	5,2	5,3	5,4	5,8	5,7
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	3,5	2,4	3,0	2,9	3,1	3,0
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,6	2,8	2,3	2,5	2,7	2,7
Коэффициент собираемости налога, %	56,7	46,6	42,3	45,8	51,6	46,5
Импорт*	15,3	16,1	13,7	15,0	16,1	15,6

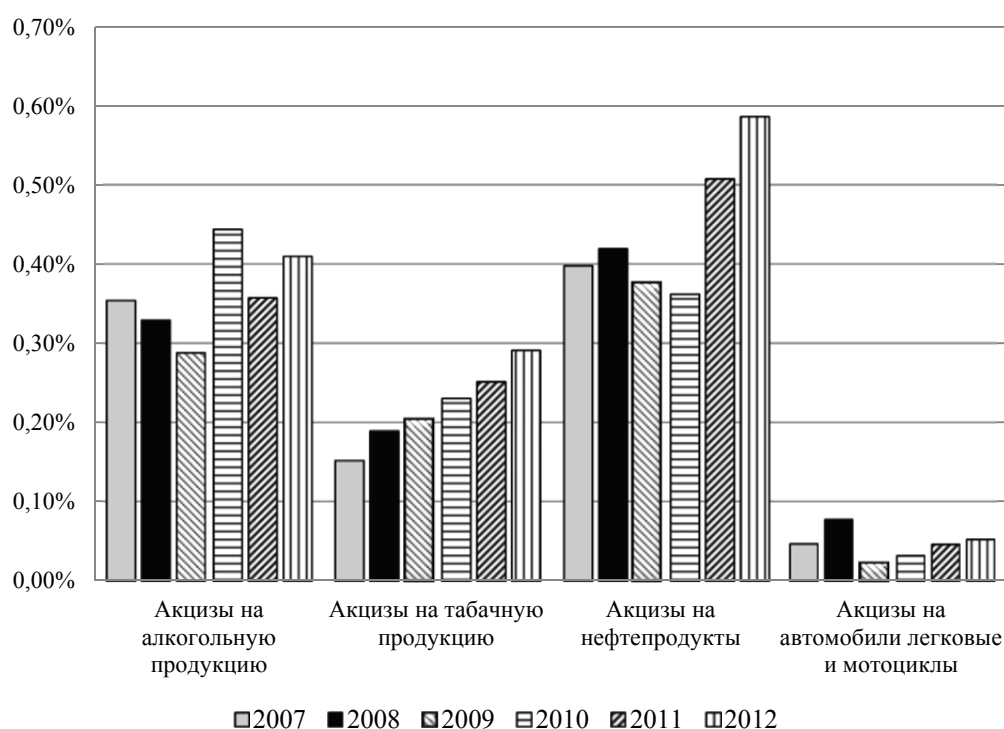
* Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным таможенной статистики и ВВП, оцененного в долларах, на основании значений среднего номинального курса доллара к рублю за соответствующий год.

Источник: Росстат; Минфин России.

В 2012 г. акцизы наряду с НДСПИ продемонстрировали рост поступлений в долях ВВП. Как видно на рис. 15, основным драйвером роста явились акцизы на нефтепро-

¹Этот показатель рассчитывается по формуле $\frac{\text{поступления НДС}}{\text{ставка НДС} \times (\text{конечное потребление})}$.

дукты (с 0,5% в 2011 г. до 0,6% ВВП в 2012 г.). В 2012 г. наметилась позитивная динамика по сборам от алкогольной продукции в относительном выражении (с 0,36% в 2011 г. до 0,4% ВВП в 2012 г.). Поступления от обложения табачной продукции также выросли (с 0,25% до 0,29% ВВП), а по акцизным доходам от продажи легковых автомобилей и мотоциклов налоговая нагрузка стабилизировалась на уровне 0,05% ВВП.



Источник: ФНС РФ.

Рис. 15. Поступления акцизов за 2007–2012 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Рост поступлений от акцизов стал результатом индексации ставок темпами выше инфляции при сохранении относительно низкой эластичности спроса на подакцизные товары по цене. Так, по данным Росстата, реализация автомобильного бензина выросла с 36,6 до 36,8 млн т, дизельного топлива упала с 70,2 до 68,3 млн т в 2012 г., в то время как ставки акцизов были повышены, соответственно, с 5995 до 7725 руб. за тонну бензина и с 2753 до 4098 руб. за тонну дизельного топлива.

Величина индексации ставок на табачную продукцию в среднем составила от 20 до 35%, на алкогольную продукцию – от 10 до 20%. В 2012 г. потребление всех видов алкогольной продукции изменилось незначительно, в то время как потребление табачной продукции сократилось (табл. 12). Рост ставок акцизов на эти товарные группы компенсировал снижение объема их потребления.

Таблица 12

**Объем потребления алкогольной и табачной продукции
в РФ в 2007–2012 гг.**

Вид продукции	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Алкогольная продукция, млн дкл						
Водка и ликероводочные изделия	184,6	177,2	166,1	157,8	159,0	159,8
Виноградные и плодовые вина	94,9	102,9	102,5	103,4	103,0	95,6
Коньяки	8,9	10,8	10,6	11,1	12,0	12,5
Шампанские и игристые вина	24,1	26,0	25,5	27,3	29,8	30,1
Пиво	1155,3	1138,2	1024,7	1004,0	1077,5	1055,7
Папиросы и сигареты, млрд шт.	398,2	393,6	394,3	370,6	366,1	361,0*

* оценка.

Источник: Росстат.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

При общем увеличении расходов бюджетной системы в 2012 г. на 0,7 п.п. ВВП относительно предыдущего года динамика расходов по разделам была разнонаправленной. Рост расходов в 2012 г. относительно 2011 г. наблюдается по большинству разделов, в том числе по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 0,3 п.п. ВВП, «Национальная оборона», «Национальная экономика» и «Здравоохранение и спорт» – на 0,2 п.п. ВВП по каждому, «Образование» и «Социальная политика» – на 0,1 п.п. ВВП. В то же время по двум разделам бюджета расширенного правительства в 2012 г. расходы сократились, в том числе по разделу «Общегосударственные расходы» – на 0,2 п.п. ВВП и по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 0,5 п.п. ВВП относительно предыдущего года (табл. 13).

Расходы по разделам «Охрана окружающей среды», «Культура, кинематография и средства массовой информации» и «Обслуживание государственного долга» в 2012 г. в долях ВВП не изменились по сравнению с 2011 г.

Таблица 13

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 2008–2012 гг., % ВВП**

	2012	2011	2010	2009	2008	Отклонение 2012 г. от 2011 г., п.п. ВВП
Расходы	37,3	36,6	39,0	41,3	34,3	0,7
Общегосударственные вопросы*	2,3	2,5	2,6	2,8	2,7	–0,2
Национальная оборона	3,0	2,8	2,8	3,0	2,5	0,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,1	2,8	3,0	3,2	2,6	0,3
Национальная экономика	5,3	5,1	5,1	7,1	5,5	0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,7	2,2	2,4	2,6	2,8	–0,5
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	4,2	4,1	4,2	4,6	4,0	0,1
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,0
Здравоохранение и спорт	4,0	3,8	3,8	4,3	3,7	0,2
Социальная политика	12,1	12,0	13,7	12,1	9,1	0,1
Обслуживание государственного долга	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,0

* за исключением расходов на обслуживание государственного долга.

Источник: Минфин России.

В структуре расходов расширенного правительства в 2009–2012 гг. отмечаются следующие изменения:

- увеличение доли расходов на национальную безопасность и оборону в общем объеме расходов с 15,0% в 2009 г. до 16,3% в 2012 г.;
- снижение доли расходов на национальную экономику с 17,2% в 2009 г. до 13,1% в 2010 г. и незначительный прирост в последующие 2 года до 14,2% от общих расходов бюджета расширенного правительства в 2012 г.;
- снижение доли расходов по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» с 6,3% в 2009 г. до 4,5% в 2012 г.;
- рост доли расходов по разделу «Социальная политика» с 29,3% в 2009 г. до 35,1% в 2010 г. и последующее снижение до 32,4% в 2012 г.

По остальным разделам структура расходов бюджетной системы в 2012 г. относительно предыдущих лет изменилась незначительно.

В разрезе отдельных направлений расходов бюджетной системы в 2012 г. относительно 2011 г. наблюдается тенденция существенного прироста в абсолютном значении расходов по разделу «Национальная оборона» по статьям «Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества» на 72,8% и «Другие вопросы в области национальной обороны» – на 31,7%. Увеличились в абсолютном выражении расходы по статьям «Органы внутренних дел» (на 49,4%) и «Внутренние войска» (на 61,7%) раздела «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность».

По разделу «Национальная экономика» наибольший прирост расходов в 2012 г. в сравнении с предыдущим годом произошел по статье «Топливо-энергетический комплекс» (в 2,4 раза) и по статье «Исследование и использование космического пространства» (на 44,4%) за счет средств федерального бюджета. Также заметно по этому разделу выросли в абсолютных значениях расходы по статьям «Водное хозяйство» и «Дорожное хозяйство» – на 38,8 и 38,6% соответственно.

При общем сокращении расходов расширенного правительства в 2012 г. по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» относительно предыдущего года на 10,0% в абсолютном выражении объем расходов по статьям «Жилищное хозяйство» и «Коммунальное хозяйство» сохранился в 2012 г. на уровне предыдущего года за счет увеличения расходов региональных бюджетов. В то же время существенно сократились расходы бюджетной системы в 2012 г. на благоустройство и прикладные исследования в сфере ЖКХ.

По разделу «Образование» отмечается существенный прирост расходов региональных бюджетов по статье «Дошкольное образование» – на 18,9% в абсолютном значении в сравнении с 2011 г. и расходов федерального и консолидированного бюджета субъектов РФ по статье «Общее образование» – на 19,6%. В то же время расходы расширенного правительства по статье «Прикладные научные исследования в области образования» сократились в 2012 г. на 32,5%.

Расходы бюджетной системы в 2012 г. по разделу «Здравоохранение» выросли в абсолютном выражении по сравнению с предыдущим годом на 18,1%, в том числе за счет прироста расходов на стационарную и скорую медицинскую помощь и сокращения расходов на статью «Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов» (на 24,5%) и «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» (на 14,5%).

Данные по результатам исполнения бюджета расширенного правительства по классификации операций сектора государственного управления в 2012 г. свидетельствуют о расширении участия государства в экономике за счет предоставления субсидий организациям коммерческого сектора или взносов в уставный капитал. Расходы бюджетной системы на увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале в 2012 г. составили 724,8 млрд руб. (в 2011 г. – 583,7 млрд руб.), в том числе из средств федерального бюджета – 505,1 млрд руб. (в 2011 г. – 409,8 млрд руб.). Расходы бюджетной системы на безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций, выросли на 92,8 млрд руб. относительно предыдущего года и составили в 2012 г. 1078,6 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета безвозмездные перечисления выросли на 41,8 млрд руб., до 526,1 млрд руб. Проблема субсидирования таких предприятий, как правило, связана с отсутствием контроля за целевым использованием средств у получателя¹ и эффективности расходов, поскольку государство финансирует не результат, как в случае с государственными закупками, а деятельность.

В связи с изменениями порядка финансового обеспечения государственных и муниципальных учреждений произошел существенный рост расходов консолидированного бюджета субъектов РФ по разделу «Безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям» с 557,0 млрд руб. в 2011 г. до 2764,8 млрд руб. в 2012 г. Расходы по разделу «Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда» в бюджетах субъектов сократились с 2098,9 млрд руб. в 2011 г. до 861,3 млрд руб. в 2012 г.

В целом структура и динамика расходов бюджета расширенного правительства в 2012 г. отражает приоритеты государственной политики с выраженной ориентацией на финансирование социальных обязательств и безопасность.

2.2.4. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2012 г. и на период 2013–2015 гг.

В законе о бюджете на среднесрочную перспективу предусмотрено сокращение доходов федерального бюджета (табл. 14) в 2013 г. на 0,7 п.п. ВВП, в 2014 г. – на 0,3 п.п. ВВП и в 2015 г. – на 0,2 п.п. ВВП относительно предыдущего года. Прогнозируется постепенное снижение нефтегазовых поступлений с 10,5% ВВП в 2012 г. до 8,3% ВВП в 2015 г. Снижение прогнозируемого поступления нефтегазовых доходов в долях ВВП в 2013–2015 гг. относительно 2012 г. обусловлено введением новых бюджетных правил,

¹ Анализ деятельности таких предприятий показал, что большинство из получателей размещают бюджетные средства на депозитах, получая дополнительные доходы, не связанные с основной деятельностью. Ряд предприятий, получающих субсидии, не публикуют финансовую отчетность.

а также более низким темпом изменения курса рубля к доллару относительно темпов роста ВВП.

Таблица 14

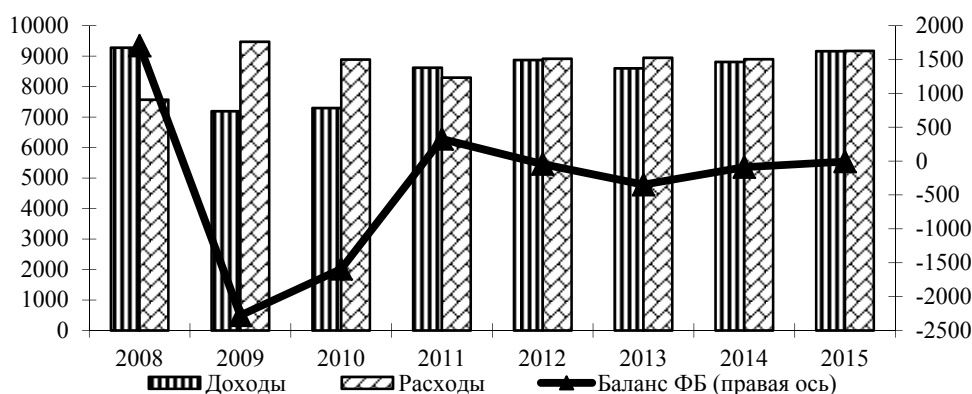
**Основные характеристики федерального бюджета
в 2008–2015 гг., % ВВП**

	Факт					Закон о бюджете		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Доходы	22,5	18,9	18,4	20,8	21,0	19,3	19,0	18,8
в том числе нефтегазовые	10,6	7,7	8,5	10,2	10,5	8,9	8,5	8,3
Расходы	18,3	24,9	22,4	20,0	21,1	20,1	19,2	18,8
Дефицит (–) /Профицит (+)	+4,1	–6,0	–4,0	+0,8	–0,06	–0,8	–0,2	0,0
Ненефтегазовый дефицит	–6,4	–13,7	–12,5	–9,4	–10,6	–9,7	–8,7	–8,3

Источник: Минфин России.

Расходы федерального бюджета сокращаются в 2013 г. на 1,0 п.п. ВВП относительно предыдущего года – до 20,1% ВВП, с последующим снижением к 2015 г. до 18,8% ВВП, что на 2,3 п.п. ВВП ниже уровня 2012 г. Следует отметить, что при формировании основных параметров федерального бюджета на 2013–2015 гг. был использован умеренно-консервативный прогноз макроэкономических показателей, например, по темпам экономического роста в 2013 г. – в 3,7% ВВП, в 2014 г. – в 4,3%, в 2015 г. – в 4,5%.

Уровень доходов и расходов федерального бюджета на ближайшие три года, представленный в ценах 2008 г. (рис. 16), мало меняется по годам.



Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

Рис. 16. Динамика доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, млрд руб. в постоянных ценах 2008 г.

Как видно на рисунке, доходы в среднесрочном периоде остаются на вполне приличном (высоком) уровне, колеблясь около показателя 2012 г., а к 2015 г. выходя на докризисный уровень. При этом расходы, запланированные на 2013–2015 гг., практически остаются на уровне 2010 г., когда из бюджета продолжали финансироваться антикризисные мероприятия, начатые в 2009 г., т.е. бюджет 2010 г. имел сверхвысокие расходные обязательства. Другими словами, в рассматриваемом законе о федеральном бюд-

жете доходы запланированы исходя из ожидания сохранения благоприятной внешне-экономической конъюнктуры на текущем уровне, в то время как расходы так и не сократились после антикризисной накачки российской экономики государственными финансами в 2009–2010 гг. Балансировка бюджета при относительно высоких ценах на сырьевые ресурсы ставит под вопрос решение задачи обеспечения устойчивости государственного бюджета, выводя его в сферу исключительного влияния внешних по отношению к национальной экономике факторов.

Основными источниками доходов федерального бюджета в среднесрочной перспективе остаются поступления косвенных налогов, НДС и таможенных пошлин (табл. 15).

Таблица 15

Фактические и ожидаемые поступления основных налогов в федеральный бюджет Российской Федерации в 2010–2015 гг. (% ВВП)

	Факт			Закон о бюджете		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Налог на прибыль	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
НДС, всего	5,5	6,0	5,7	6,3	6,4	6,5
по внутреннему производству	2,9	3,2	3,0	3,2	3,2	3,2
по импорту	2,6	2,7	2,7	3,1	3,2	3,3
Акцизы, всего	0,6	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
по внутреннему производству	0,5	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9
по импорту	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
НДПИ	3,0	3,8	4,0	3,6	3,4	3,3
Таможенные пошлины, всего	6,8	8,2	8,0	7,4	6,8	6,7
Ввозные	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Вывозные	5,6	6,8	6,6	6,0	5,4	5,3
Доля вышеперечисленных налогов и пошлин в доходах федерального бюджета, %	89,6	91,4	90,0	89,4	92,3	93,3

Источник: Министерство финансов РФ.

По внешнеэкономическим доходам предполагается снижение средневзвешенных ставок ввозных таможенных пошлин в связи с присоединением России к ВТО. Но в долях ВВП объем поступлений в доходную часть федерального бюджета по ввозным таможенным пошлинам сохраняется в трехлетнем периоде на уровне 1,4% ВВП.

Увеличение ненефтегазовых доходов федерального бюджета относительно величины ВВП в 2013–2015 гг. связано в основном с прогнозируемым увеличением поступлений по налогу на добавленную стоимость в 2013 г. на 0,6 п.п. ВВП, в 2014 г. – на 0,1 п.п. ВВП и в 2015 г. – на 0,1 п.п. ВВП относительно предыдущего года, и по акцизам в 2013 г. на 0,1 п.п. ВВП, в 2014 г. – на 0,2 п.п. ВВП и в 2015 г. – на 0,1 п.п. ВВП относительно предыдущего года. В 2013–2015 гг. запланирован ежегодный прирост сборов акцизов на 0,1–0,2 п.п. ВВП относительно предыдущего года за счет индексации ставок и перераспределения доходов от акцизов между федеральным и региональным бюджетами. Поступления в федеральный бюджет от уплаты акцизов по импортным товарам в 2013–2015 гг. останутся на уровне предыдущих лет (0,1% ВВП).

Доходы по налогу на прибыль в долях ВВП сохраняются на уровне 2012 г.

Прогноз доходов федерального бюджета по нефтегазовым доходам на 2013 г. был сделан в середине 2012 г., когда тенденция к замедлению экономики в полной мере еще не проявилась. Таким образом, риски сокращения поступлений в доходы федерального бюджета по ввозным таможенным пошлинам, НДС и по налогу на прибыль достаточно высоки в первой половине 2013 г.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, на 2013 г. предусмотрены следующие: доходы от размещения средств федерального бюджета в сумме 83,2 млрд руб., доходы от управления средствами Резервного фонда – 15,1 млрд руб. и Фонда национального благосостояния – 47,9 млрд руб. Поступление доходов в виде процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, планируется в 2013 г. в сумме 12,2 млрд руб.

Динамика расходов федерального бюджета в 2010–2015 гг. в разрезе функциональной классификации представлена в *табл. 16*.

Таблица 16

Расходные обязательства федерального бюджета в 2010–2015 гг., % ВВП

Наименование	Факт			Закон		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	22,4	20,0	21,1	20,1	19,2	18,8
Общегосударственные вопросы*	1,5	1,3	1,3	1,4	1,2	1,1
Национальная оборона	2,8	2,7	3,0	3,2	3,4	3,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,2	3,0	3,1	2,9	2,6
Национальная экономика	2,7	3,2	3,2	2,6	2,4	2,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1
Охрана окружающей среды	0,0	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03
Образование	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7
Культура, кинематография**	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение***	0,8	0,9	1,0	0,8	0,6	0,4
Социальная политика****	0,8	5,6	6,3	6,0	5,6	5,5
Физическая культура и спорт		0,08	0,07	0,1	0,04	0,04
Средства массовой информации		0,1	0,1	0,1	0,1	0,06
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Межбюджетные трансферты общего характера	9,2	1,2	1,0	1,0	0,8	0,7
Условно утвержденные	–	–	–	–	0,5	0,9

* в 2010 г. без учета расходов на обслуживание государственного долга.

** в 2010 г. с учетом расходов на СМИ.

*** в 2010 г. с учетом расходов на физическую культуру и спорт.

**** в 2011 г. и далее данная статья включает профильные межбюджетные трансферты, в том числе внебюджетным фондам.

Источник: Минфин России.

Расходы федерального бюджета в течение трехлетнего периода бюджетного планирования имеют стойкую тенденцию к сокращению – с 21,1% ВВП в 2012 г. до 18,8% ВВП в 2015 г.

Повышение расходов в 2013 г. по разделу «Общегосударственные расходы» связано с увеличением бюджетных ассигнований на оплату труда относительно 2012 г. практи-

чески по всем органам государственной власти, которые финансируются по данному разделу. Например, запланировано увеличить расходы на выплату персоналу полномочных представителей и аппарата Президента в федеральных округах на 77,8% – с 0,9 млрд руб. в 2012 г. до 1,6 млрд руб. в 2013 г. В 2014–2015 гг. расходы на выплату персоналу по обеспечению деятельности органов государственной власти в основном сохраняются на уровне 2013 г.

Отмечается существенный рост бюджетных ассигнований, направляемых на международное взаимодействие по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2013 г. по сравнению с предыдущим годом на 10,1 млрд руб. – до 122,4 млрд руб., с последующим снижением до 108–109 млрд руб. в 2014–2015 гг. По данной статье предполагается увеличение расходов на оказание финансовой помощи в целях социально-экономического развития Республики Южная Осетия с 2,5 млрд руб. в 2012 г. до 2,8 млрд руб. в 2013 г. Расходы федерального бюджета на оказание финансовой помощи Республике Абхазия в 2013 г. в абсолютном значении сохранятся на уровне 2012 г. – 1,9 млрд руб. Более чем в 2,5 раза в 2013 г. относительно 2012 г. увеличены расходы федерального бюджета на строительство объектов за пределами РФ – до 5,1 млрд руб. В 2014–2015 гг. расходы на оказание помощи Республикам Абхазия и Южная Осетия, а также на строительство объектов за рубежом запланированы в абсолютном выражении на уровне 2013 г.

По разделу «Национальная оборона» основной прирост расходов запланирован в 2013 г. относительно предыдущего года по статьям «Вооруженные силы» (на 17,3%, до 1,63 трлн руб.) и «Прикладные исследования в области национальной обороны» (на 16,1%, до 198,3 млрд руб.), что составляет порядка 1/3 всех расходов федерального бюджета на НИОКР. В общем объеме открытых расходов на 2013 г. по разделу «Национальная оборона» около 25% направляется на обеспечение служебных (трудовых) контрактов.

Необходимо отметить, что столь заметное наращивание расходов на национальную оборону в долях ВВП – с 3,0% ВВП в 2012 г. до 3,7% ВВП в 2015 г. – свидетельствует об опережающем росте расходов на военную реформу относительно темпов роста ВВП, при этом увеличивается и их доля в общем объеме расходов федерального бюджета. Не вдаваясь в критику решений руководства страны по наращиванию бюджетных расходов на оборону, следует признать, что на этом фоне еще более актуализируется проблема контроля за использованием бюджетных средств и оборотом государственного имущества в закрытых ведомствах. В частности, на всех уровнях государственной власти в течение 2011–2012 гг. обсуждался вопрос о неудовлетворительном состоянии объектов передаваемого Министерством обороны имущества¹ – военных городков и социальной инфраструктуры – в ведение региональных и местных органов власти и возможности последних без дополнительного финансирования из федерального бюд-

¹ В соответствии с ФЗ от 8 декабря 2011 года № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

жета осуществить капитальный ремонт передаваемых объектов. Уже в постановлении Совета Федерации¹ предложено предусмотреть компенсацию дополнительных расходов регионов и муниципальных образований, возникающих в связи с передачей им в собственность военного недвижимого имущества, а также возможность использования средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на финансирование мероприятий по переселению граждан из жилых помещений в многоквартирных домах, находящихся на территориях военных городков и признанных аварийными после 1 января 2012 г. По разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» основной прирост расходов в 2013 г. на 0,1 п.п. ВВП относительно 2012 г. связан с расходами на выплату и социальное обеспечение персонала. Увеличение расходов также связано с реализацией новой ФЦП «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», обоснованность и значимость которой для граждан РФ не вызывает сомнений.

По разделу «Национальная экономика» в абсолютном выражении в 2015 г. вырастут расходы относительно 2012 г. по статьям: «Исследование и использование космического пространства» (на 16,2%), «Воспроизводство минерально-сырьевой базы» (на 18,8%), «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» (на 8,7%). В абсолютном выражении в наибольшей степени урезаны расходы федерального бюджета по топливно-энергетическому комплексу с 46,3 млрд руб. в 2012 г. до 24,7 млрд руб. в 2013 г. (на 46,6%), до 4,9 млрд руб. и 4,3 млрд руб. – в 2014 г. и 2015 г. соответственно, в основном за счет сокращения взносов в уставные капиталы, расходов на приобретение дополнительных акций, имущественных взносов в предприятия ТЭК.

В среднесрочном периоде запланировано увеличение бюджетных ассигнований, направляемых на развитие транспортной инфраструктуры:

- в виде субсидий ГК «Росавтодор» – с 12,8 млрд руб. в 2012 г. до 19,9 млрд руб. в 2014 г. (+58,4%) – в рамках ФЦП «Развитие транспортной системы»;
- на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные системы» ФЦП «Развитие транспортной системы» – на 13,0% в 2015 г. относительно 2012 г.;
- на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог в 2015 г. в сравнении с 2012 г. почти в два раза, до 220,2 млрд руб.

По статье «Общеэкономические вопросы» расходы федерального бюджета в 2013–2015 гг. изменяются разнонаправлено: в 2013 г. планируется незначительный рост относительно 2012 г. – на 6,6%, и сокращение в 2014–2015 гг. на 13,2% и на 2,7% соответственно к предыдущему году.

В 2013–2015 гг. отмечается умеренный рост расходов федерального бюджета на поддержку аграрного сектора. По статье «Сельское хозяйство и рыболовство» расходы увеличиваются с 149,5 млрд руб. в 2012 г. до 165,6 млрд руб. в 2015 г. (+10,0%). В то же время расходы на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продоволь-

¹ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по исполнению Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

ствия в 2013–2015 гг. вырастут на 14,7% относительно 2012 г. в связи с реализацией новых механизмов государственной поддержки сельскохозяйственных производителей в отношении использования горюче-смазочных материалов и удобрений, кредитования, экспорта.

Существенное снижение бюджетных ассигнований в среднесрочном периоде намечается на проекты, реализуемые в рамках Инвестиционного фонда РФ (ИФ), – с 65,5 млрд руб. в 2012 г. до 18,3 млрд руб. в 2013 г. (на 72,3%) и до 13,5 млрд руб. в 2015 г. (на 80,0% к уровню 2012 г.). Можно отметить, что ИФ так и не стал реальным механизмом реализации крупномасштабных проектов на основе государственно-частного партнерства. По состоянию на 1 октября 2012 г. в реестр проектов ИФ включено 49 проектов (в том числе 2 проекта, значащиеся как завершенные), которые были утверждены до 1 января 2012 г. Большинство проектов, реализуемых ИФ, имеют статус региональных, проекты же общегосударственного значения, ради которых и создавался ИФ, составляют всего 12 ед., которые были запущены еще в 2006 г. По-прежнему остается проблемой платежная дисциплина исполнения обязательств по этим проектам со стороны частных инвесторов и субъектов Федерации.

Субсидии государственным компаниям в 2013 г. сохраняются на уровне 2012 г. в объеме около 100 млрд руб. В 2014 г. бюджетные ассигнования на субсидии снижаются на 20,2% относительно предыдущих двух лет, в том числе и за счет сокращения объема расходов на имущественный взнос ГК «Олимпстрой» в два раза относительно 2013 г. В 2015 г. объем расходов незначительно увеличивается (на 6,4%) относительно предыдущего года в связи с ростом бюджетных ассигнований, направляемых ГК «Росатом».

На наш взгляд, расходы бюджета на национальную экономику должны в первую очередь обеспечивать необходимые институциональные и инфраструктурные условия для структурной перестройки реального сектора, а не замещать частное финансирование бизнеса. При оказании прямой бюджетной поддержки системообразующим и стратегически важным предприятиям возникают риски консервации технологической отсталости производства и сохранения неэффективного менеджмента.

Сокращение расходов в 2013–2015 гг. запланировано по всем социальным разделам федерального бюджета.

По разделу «Образование» наибольшее сокращение расходов в абсолютном значении в 2013 г. относительно предыдущего года запланировано по статье «Среднее профессиональное образование» – на 63,9 %, из них около половины направляются на обеспечение выполнения функций казенными учреждениями среднего профессионального образования, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти «силового» блока, а также находящимися в ведении Минтруда России, предоставляющими образование лицам с ограниченными возможностями здоровья. Таким образом, Правительство отказалось поддерживать регионы в сфере среднего профессионального образования, несмотря на обострившиеся проблемы квалифицированных кадров по рабочим специальностям. Вопрос о кадровом голоде неоднократно поднимался на заседаниях Правительства представителями регионов и бизнеса. Проблема не только

в том, что большинство регионов не имеют собственных средств на развитие профессионального образования, но и в том, что хорошо подготовленные кадры не всегда остаются работать в регионе, а уезжают. Кроме этого надо понимать, что для разработки современных программ обучения и подготовки преподавателей и мастеров профессионального обучения также нужны немалые расходы, которые как раз и мог бы взять на себя федеральный бюджет. Расходы по статье «Высшее и послевузовское профессиональное образование» практически не изменяются в абсолютном значении в ближайшие три года.

При общем сокращении расходов по разделу «Здравоохранение», связанном в том числе и с перераспределением бюджетных средств на реализацию проекта модернизации отрасли из бюджета Минздрава в бюджет Фонда обязательного медицинского страхования, можно отметить прирост в 2,5 раза расходов в 2013 г. относительно предыдущего года по статье «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» – до 22,8 млрд руб. Из них 96,4% выведено из системы государственных закупок и будет направлено в виде субсидий федеральным бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям, а остальные 3,6% являются бюджетными инвестициями, не включенными в ФЦП. Такой подход несколько противоречит принципам эффективности бюджетных средств, так как финансируется деятельность подведомственных учреждений, а не результат.

По другим функциональным направлениям расходов федерального бюджета основным фактором, влияющим на изменение объема расходов, являются бюджетные ассигнования, предусматриваемые на реализацию ФЦП и непрограммной части ФАИП. Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ в 2015 г. сокращается на 24,3% в реальном исчислении относительно 2012 г. по всем группам ФЦП (табл. 17), а по группе «Дальний Восток» финансирование в 2015 г. закрывается.

Таблица 17

Динамика расходов федерального бюджета, запланированных на реализацию ФЦП, в 2012–2015 гг., млрд руб.

	2012	2013	2014	2015	Отклонение 2015 г. к 2012 г., % в реальном исчислении
Объем финансирования ФЦП	1027,9	1011,7	918,4	932,6	–24,3
Объем финансирования по группам ФЦП					
1. Развитие высоких технологий	279,3	324,7	301,0	314,1	–6,2
2. Жилье	58,6	41,9	40,9	41,1	–41,5
3. Транспортная инфраструктура	353,5	353,2	362,6	366,5	–13,5
4. Дальний Восток	67,9	53,9	14,0	0	–100,0
5. Развитие села	20,4	16,1	16,2	17,8	–27,2
6. Социальная инфраструктура	112,1	93,8	57,1	66,7	–50,4
7. Безопасность	99,9	105,2	84,4	83,4	–30,4
8. Развитие регионов	40,1	21,9	13,4	12,1	–74,8
9. Развитие государственных институтов	4,3	4,1	4,1	4,4	–14,6

Источники: Минфин, Минэкономразвития, расчеты ИЭП.

Структура расходов федерального бюджета по группам ФЦП в среднесрочном периоде сохранилась на уровне 2012 г.: наибольшая доля расходов (около 40%) в последу-

ющие три года приходится на направление «Транспортная инфраструктура», по которой реализуется только одна ФЦП – «Развитие транспорта».

В 2013–2015 гг. увеличивается доля расходов – с 27,2% в 2012 г. до 33,7% – по группе «Развитие высоких технологий» в общем объеме расходов на ФЦП, что согласуется с задачами, поставленными Президентом России по обеспечению ускоренного технологического развития. Объем расходов по данной группе возрастает на 12,6% в 2015 г. относительно 2012 г. в номинальном исчислении в основном за счет увеличения бюджетных ассигнований по ФЦП «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС» с 20,5 млрд руб. в 2012 г. до 50,3 млрд руб. в 2015 г. В рамках программы ГЛОНАСС увеличиваются расходы на исследование и использование космического пространства более чем на 10 млрд руб. в 2015 г. относительно 2014 г.

Сокращены расходы федерального бюджета по программам группы «Жилье» на 29,4% в номинальном исчислении, по группе «Развитие села» – на 12,8% и по группе «Социальная инфраструктура» – на 41,1% в 2015 г. относительно 2012 г. По группе «Жилье» снижены расходы на ФЦП «Жилище» на:

- обеспечение жильем молодых семей – с 5,0 млрд руб. в 2012 г. до 3,5 млрд руб. в 2015 г.;
- стимулирование программ жилищного строительства субъектов РФ – с 2,4 млрд руб. в 2012 г. до 1,0 млрд руб. в 2015 г.;
- модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры – с 3,9 млрд руб. в 2012 г. до 2,7 млрд руб. в 2015 г.;
- мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан – с 11,5 млрд руб. в 2012 г. до 8,1 млрд руб. в 2015 г.

По группе программ «Развитие села» сокращение расходов федерального бюджета запланировано в связи с окончанием сроков реализации программ в 2012–2013 гг. и перераспределением средств федерального бюджета на реализацию новых программ, таких как «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.».

По группе программ «Социальная инфраструктура» необходимо отметить завершение программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2012 гг.)», объем финансирования которой в 2012 г. составлял 10,8 млрд руб. В 2014–2015 гг. бюджетные ассигнования на финансирование «преемницы» данной программы не предусмотрены. В то же время возрастают расходы на финансирование ФЦП «Развитие образования на 2011–2015 гг.» с 11,7 млрд руб. в 2012 г. до 17,7 млрд руб. в 2015 г. за счет увеличения бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, в федеральные государственные учреждения вузовского и послевузовского образования и на жилищно-коммунальное хозяйство.

Наибольшее сокращение расходов федерального бюджета запланировано по группе программ «Дальний Восток» в связи с завершением ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.». В 2012 г. объем финансирования этой ФЦП составлял 67,9 млрд руб., в том числе расходы на развитие

г. Владивостока – 12,9 млрд руб. и бюджетные ассигнования на взносы в уставные капиталы акционерных обществ – 25,0 млрд руб. Несмотря на то что срок действия программы определен до 2013 г., на финансирование программы в федеральном бюджете заложено 14,0 млрд руб. в виде субсидии на финансирование капитального строительства государственной собственности в 2014 г.

Снижены объемы финансирования программ по группе «Развитие регионов» в 2015 г. относительно 2012 г. на 70% – в связи с окончанием ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 гг.», объем финансирования которой в 2012 г. составил 12,2 млрд руб., и ФЦП «Юг России (2008–2013 гг.)» с объемом финансирования в 2012 г. 12,9 млрд руб. Сокращены бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов на 2007–2015 гг.» с 4,0 млрд руб. в 2012 г. до 0,6 млрд руб. в 2015 г.

По группе мероприятий «Безопасность» объем бюджетных ассигнований снижен на 16,2% в 2015 г. относительно 2012 г. вследствие окончания ряда ФЦП, в первую очередь «Пожарная безопасность в РФ на период до 2012 г.». По ряду программ планируется рост объемов финансирования, в том числе по ФЦП «Развитие уголовно-исправительной системы», с 5,6 млрд руб. в 2012 г. до 13,8 млрд руб. в 2015 г.

В целом необходимо отметить негативную тенденцию сокращения доли расходов на ФЦП в общем объеме расходов федерального бюджета в последующие три года с 8,1% в 2012 г. до 7,6%, 6,5% и 6,0% в 2013–2015 гг. соответственно. В настоящее время, до введения программного бюджета, ФЦП являются наиболее действенным инструментом программного управления бюджетным процессом, и сокращение доли расходов, распределяемых по ФЦП, можно признать нецелесообразным с точки зрения задачи повышения эффективности бюджетных расходов.

Расходы на обслуживание государственного долга в 2013 г. сравнении с предыдущим годом вырастут на 0,1 п.п. ВВП и до 2015 г. в долях ВВП останутся на уровне 0,6% ВВП. За 2012 г. объем остатков средств в Резервном фонде вырос с 811,5 млрд руб. до 1885,7 млрд руб., причем в течение января 2013 г. было доначислено по итогам исполнения 2012 г. еще около 704 млрд руб. Таким образом, на настоящий момент Резервный фонд составляет порядка 3,9% ВВП. Напротив, объем Фонда национального благосостояния за 2012 г. сократился на 103,8 млрд руб. вследствие курсовых разниц и на 1 января 2013 г. он составляет 2690,6 млрд руб., что эквивалентно 4,4% ВВП. В 2013–2015 гг. ожидается продолжение роста объема Резервного фонда за счет поступления нефтегазовых доходов, при этом остатки средств ФНБ, скорее всего, либо принципиально не изменятся, либо несколько сократятся в зависимости от принятых решений по пенсионной реформе.

Дефицит федерального бюджета в 2013–2015 гг. будет покрываться, как и прежде, за счет государственных заимствований и средств, поступающих от приватизации федеральной собственности. В 2013 г. объем привлечения от размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке планируется в сумме 1213,2 млрд руб., в 2014–2015 гг. – в размере 842,2 и 1114,8 млрд руб. соответственно. Объем государственных

внешних заимствований в иностранной валюте в 2013 г. составит 7,27 млрд долл., в 2014–2015 гг. – 7,19 и 7,17 млрд долл. соответственно.

Динамика основных параметров федерального бюджета в 2013–2015 гг. дает основания говорить, что задача сбалансированности федерального бюджета является приоритетной.

2.2.5. Перспективы бюджетно-налоговой политики государства

В Основных направлениях бюджетной политики на 2012 г. и на плановый период 2013–2014 гг. были определены две составляющие бюджетной политики:

- финансовая, ориентированная на сокращение дефицита и повышение эффективности и прозрачности государственного управления;
- экономическая, которая должна решить задачи выхода на траекторию устойчивого посткризисного развития, снижения зависимости от конъюнктурных доходов, создания условий для развития и модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни.

Несмотря на то что решить проблему сокращения дефицита бюджета при безусловном выполнении принятых обязательств в долгосрочном периоде вряд ли возможно без решения экономических задач в среднесрочном периоде, цели сокращения дефицита бюджета и накопление капитала явно доминировали над задачами стимулирования экономики в бюджетной политике 2012 г.

Скорректированные в 2012 г. бюджетные правила предусматривают:

- направление части нефтегазовых доходов федерального бюджета, признаваемых как дополнительные доходы, в Резервный фонд до достижения им нормативной величины в размере 7% ВВП;
- новый подход к определению основных параметров федерального бюджета на основе среднегодовых цен на нефть. Доходы федерального бюджета с 2013 г. рассчитываются на основе среднегодовых 5-летних цен на нефть марки Urals с увеличением периода расчета ежегодно на 1 год до 10 лет. Общий объем расходов федерального бюджета ограничивается суммой доходов федерального бюджета без учета дополнительных нефтегазовых доходов. При достижении номинального размера Резервного фонда общий объем расходов федерального бюджета может быть увеличен в объеме до 50% дополнительных нефтегазовых доходов, с их направлением на финансовое обеспечение инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком их реализации;
- ограничение дефицита федерального бюджета на уровне 1% ВВП.

Новые правила были продекларированы правительством как инструмент снижения зависимости федерального бюджета от колебаний мировых цен на углеводороды и создания «подушки безопасности» в условия кризиса.

В то же время новые подходы к определению основных параметров федерального бюджета обернутся сокращением расходной части бюджета, что в условиях замедления темпов экономического роста далеко не всегда целесообразно. Надо отметить, что, не-

смотря на многолетнюю практику внедрения принципов программно-целевого управления и бюджетирования по результатам, формирование эффективной и прозрачной системы управления государственными расходами еще далеко от завершения. До сих пор не разработаны подходы к секвестированию бюджета на основе приоритетов как в рамках одного раздела, так и по видам расходов. Нет разделения расходов на мандатные и дискреционные, что приводит к субъективизму и протекционизму при принятии решений об увеличении или сокращении расходов. Не разработаны приоритеты инвестиционной деятельности государства.

Можно признать, что тактика накопления средств на будущее – самый простой, не требующий каких-то сложных умений и расчетов, способ управления финансами, но отнюдь не самый эффективный, так как изъятые через налоги бюджетные средства должны инвестироваться обратно в экономику и обеспечивать требуемую отдачу, уровень которой может варьироваться исходя из основных принципов и условий их фондирования.

Следует также напомнить, что прогноз объема бюджетных средств, необходимый для стабилизации финансовой системы и поддержки реального сектора экономики в случае наступления новой волны кризиса или длительной рецессии, пока не сделан. Таким образом, не представляется возможным оценить запас прочности «подушки безопасности» в виде накопленных средств стабилизационных фондов. Минфин имеет и внутренние резервы для сбалансированности бюджета за счет частичного замораживания бюджетных ассигнований, например, средств Фонда ЖКХ (около 100 млрд руб.) и недотационных трансфертов регионам.

Введение бюджетных правил может поставить под сомнение возможность реализации некоторых проектов. Например, в конце 2011 г. было озвучено предложение о создании с 1 января 2012 г. специального фонда региональных инвестиций. С учетом вероятности дальнейшего сокращения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ инвестиции фонда могли бы компенсировать потери доходов за счет наращивания налогового потенциала регионов. Планировалось, что источником средств создаваемого Федерального фонда поддержки региональных инвестиций (ФФПР) станут нераспределенные доходы федерального бюджета, но с введением бюджетных правил создание фонда на таких условиях вряд ли возможно.

При введении бюджетных правил часть нефтегазовых доходов не будет отражаться в бюджете, таким образом, доля нефтегазовых доходов в структуре поступлений федерального бюджета вырастет, а величина нефтегазового дефицита уменьшится. При умеренном росте нефтяных цен до 2020 г. (среднегодовая стоимость нефти составляет около 100 долл. за баррель в ценах 2011 г.) нефтегазовый дефицит сократится с 10,6% ВВП до 7,8% ВВП. Такие «позитивные» изменения структуры доходной части бюджета в ближайшей перспективе будут обусловлены исключительно техникой расчета, а не как результат системной работы по структурной перестройке экономики.

Между тем принятие новых бюджетных правил и создание резервов является необходимым условием стабильности бюджета Российской Федерации, как и для многих

других стран с недиверсифицированной экономикой и ограниченными возможностями для привлечения заемных средств в условиях кризиса. Кроме этого создание резервов «предстоящих расходов» обеспечит безусловное выполнение обязательств со стороны российского правительства по финансированию мероприятий по проведению Олимпиады-2014, ЧМ-2018, развития инновационного центра «Сколково».

Таким образом, оценить однозначно последствия перехода на новые бюджетные правила представляется маловероятным, во многом ясности добавит именно 2013 г.

Следует также сказать о потребности в пересмотре политики управления государственными гарантиями. В последние три года наблюдается существенный рост объема государственных гарантий и их доли в общем объеме государственного внутреннего долга. Если на начало 2010 г. объем государственных гарантий составил 251,4 млрд руб. и 12,0% в общем объеме государственного внутреннего долга, то на конец 2012 г. объем государственных гарантий вырос до 909,1 млрд руб., и их доля составила 18,2%. В соответствии с нормативно-правовыми документами разного уровня государственные гарантии предоставляются:

- системообразующим предприятиям, включенным в перечень¹, утвержденный Правительственной комиссией², по повышению устойчивости развития российской экономики в 2008 г. в рамках мер антикризисной политики правительства для обеспечения постоянного мониторинга финансово-экономической и социальной ситуации;

- предприятиям оборонно-промышленного комплекса (ОПК);

- по коммерческим инвестиционным проектам.

Необходимо отметить, что большинство предприятий, включенных в перечень системообразующих предприятий, получающих государственные гарантии, – это акционерные общества, в которых государство является в лучшем случае миноритарным акционером, а основными владельцами могут быть офшорные компании. Что касается подобного способа поддержки предприятий ОПК, то государственные гарантии являются не основным, а дополнительным инструментом поддержки, наряду с бюджетными субсидиями и взносами в уставной капитал, к тому же менее ориентированными на повышение эффективности деятельности этих предприятий.

Прежде всего требуется пересмотреть перечень системообразующих предприятий, в том числе и по причине ликвидации комиссии, которая утвердила данный перечень, и введение более жестких требований к критериям отнесения предприятий к системообразующим, например, включение требования об отсутствии среди учредителей офшорных компаний. Кроме того необходимо внедрение индивидуализированных подходов при предоставлении гарантий как системообразующим предприятиям, так и предприятиям ОПК, и инвестиционным проектам, и, по возможности, изменение инструментов поддержки на такие, как бюджетный кредит, субсидирование процентных ставок, государственный заказ.

¹ В первоначальном варианте в перечень включены 304 предприятия.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2008 г. № 957 «О Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики».

Долговая политика государства также нуждается в совершенствовании. С введением бюджетных правил и по мере наращивания Резервного фонда встает вопрос об обоснованности продолжения практики привлечения государственных заимствований, диктуемой исключительно сложившейся на рынках капиталов благоприятной конъюнктурой, особенно в ситуации, когда расходы на текущее обслуживание привлекаемых средств превышают поступления от их размещения на депозитах. При данных обстоятельствах представляется целесообразным ограничить объемы государственных заимствований только потребностью в целевом финансировании долгосрочных инвестиционных проектов, имеющих высокое социально-экономическое значение.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.3.1. Субнациональные бюджеты в 2012 г.

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В *табл. 18* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов РФ в соответствующих показателях консолидированного бюджета России¹. Видно, что в 2012 г. продолжилась намеченная в 2011 г. тенденция к снижению доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России. Эта тенденция связана с сочетанием высоких цен на энергоносители, обуславливающих рост поступлений в федеральный бюджет, с невысокими темпами экономического роста, которые отрицательно сказываются на величине поступлений по налогу на прибыль и НДФЛ (основные доходные источники субнациональных бюджетов).

Таблица 18

**Доля некоторых показателей субнациональных бюджетов
в консолидированном бюджете России в 1997–2012 гг., %**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Налоговые доходы	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2	36,6	37,2	33,1	32,9
Налоговые доходы без ресурсных платежей и тамо- женных пошлин	59,5	59,9	55,0	49,0	42,6	40,1	41,9	47,5	49,1	52,0	50,5	53,7	54,8	57,1	56,0	55,7
Расходы	48,1	54,1	51,9	54,4	51,2	49,3	50	50,8	49,5	43,4	48,3	49,2	43,4	43,2	46,5	49,3

Источники: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Снижение доли налоговых доходов субнациональных бюджетов обусловлено прежде всего минимальными темпами роста поступлений налога на прибыль (в результате в реальном выражении произошло даже сокращение на 3,7% – подробнее см. ниже) на фоне замедления роста российской экономики (рост реального ВВП сократился с 4,3%

¹ Подробнее анализ структуры некоторых показателей субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России в 1996–2011 гг. см.: Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 33). М.: Институт Гайдара, 2012. С. 71–73.

в 2011 г. до 3,4% в 2012 г.). В то же время доля расходов субнациональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ продолжила увеличиваться с 46,5% в 2011 г. до 49,3% в 2012 г., что оказалось чуть выше докризисного значения соответствующего показателя (на 0,1 п.п. по сравнению с уровнем 2008 г.). В результате за период 2011–2012 гг. произошло увеличение вертикального дисбаланса, заметно сократившегося в 2009–2010 гг. при падении нефтегазовых доходов федерального бюджета и одновременном наращивании антикризисных расходов на федеральном уровне. Таким образом, можно говорить о том, что к концу 2012 г. соотношения основных параметров федерального и субнациональных бюджетов вернулись приблизительно к докризисным значениям. Однако резкое замедление темпов роста поступлений по налогу на прибыль в 2012 г. вызывает серьезное беспокойство и может в дальнейшем привести к продолжению падения доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России.

Далее рассмотрим более подробно ситуацию с доходной частью субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ представлена в *табл. 19*.

Таблица 19

**Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2008–2012 гг.**

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.					Реальный прирост, %				
	2008	2009	2010	2011	2012	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2012/ 2008
Доходы, всего	6196	5924	6537	7644	8064	–12,1	1,4	10,2	–1,0	–2,8
Налоговые и неналоговые доходы	4912	4243	4980	5827	6385	–20,6	7,9	10,3	2,8	–2,9
в т.ч. налоговые доходы	4384	3792	4520	5273	5800	–20,5	9,6	10,0	3,2	–1,2
налог на прибыль	1752	1069	1520	1928	1980	–43,9	30,6	19,6	–3,7	–15,6
НДФЛ	1666	1665	1790	1996	2261	–8,1	–1,2	5,1	6,3	1,4
налоги на совокупный доход	161	152	179	215	272	–13,6	8,5	13,4	18,4	25,9
налоги на имущество	493	570	628	678	785	6,1	1,4	1,7	8,7	18,9
акцизы	189	246	327	372	442	19,2	22,5	7,1	11,4	74,2
Трансферты	1131	1486	1398	1644	1624	20,7	–13,5	10,8	–7,3	7,2
Прочие доходы	153	195	159	173	56	17,4	–25,1	2,5	–69,7	–72,7

Источники: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли в 2012 г. на 5,5% в номинальном выражении к уровню 2011 г. Однако если рассматривать доходы субнациональных бюджетов в реальном выражении, то из данных *табл. 19* видно, что в 2012 г. впервые с 2009 г. было зафиксировано снижение совокупных доходов на 1% при росте налоговых и неналоговых доходов на 2,8%. Основная причина снижения совокупных доходов заключается в уменьшении объема федеральных трансфертов. Так, если в 2011 г. было выделено межбюджетных трансфертов на 1644 млрд руб., то в 2012 г. уже на 20 млрд руб. меньше – 1624 млрд руб. (подробнее см. следующий раздел).

Рассматривая отдельно налоговые доходы, следует отметить, что они выросли в реальном выражении на 3,2% (2012 г. к уровню 2011 г.). Однако динамика двух основных налогов – на прибыль и НДФЛ (составивших 68,5% налоговых доходов) – оказалась разнонаправленной. Если поступления НДФЛ выросли за рассматриваемый период на 6,3% в реальном выражении, то поступления налога на прибыль, напротив, снизились на 3,7%. Соответственно претерпела существенные изменения и структура налоговых доходов субнациональных бюджетов: если в 2011 г. на долю НДФЛ приходилось 37,8% всех налоговых поступлений, а на налог на прибыль – 36,6%, то в 2012 г. соответственно 43,2 и 25,3%. Следует отметить, что только по поступлениям от налога на прибыль не удалось выйти на докризисный уровень: снижение в 2012 г. к уровню 2008 г. составило 15,6% в реальном выражении (притом что регионам с 2009 г. было дополнительно передано 0,5 п.п. ставки налога на прибыль). В результате именно заметное снижение поступлений налога на прибыль не позволило налоговым доходам субнациональных бюджетов в 2012 г. выйти на докризисный уровень 2008 г. (снижение на 1,2% в реальном выражении). Динамика других видов налоговых доходов субнациональных бюджетов оказалась более благоприятной. Наибольший прирост с 2008 по 2012 г. показали поступления акцизов – на 74,2% в реальном выражении, что связано прежде всего с индексацией ставок. Заметно выросли поступления налогов на совокупный доход (на 25,9%) и налогов на имущество (на 18,9%).

Представляется также интересным рассмотреть динамику поступлений основных видов доходов, зачисляемых в консолидированный бюджет субъектов РФ, в долях ВВП (табл. 20).

Таблица 20

Поступления основных видов доходов в консолидированный бюджет субъектов РФ в 2008–2012 гг. (% ВВП)

	2008	2009	2010	2011	2012
Налоговые доходы, всего	10,62	9,77	9,76	9,45	9,30
В том числе:					
Налог на прибыль организаций	4,24	2,75	3,28	3,46	3,18
Налог на доходы физических лиц	4,04	4,29	3,87	3,58	3,63
Акцизы на товары, реализуемые на территории РФ	0,46	0,63	0,71	0,67	0,71
Налоги на совокупный доход	0,39	0,39	0,39	0,39	0,44
Налоги на имущество	1,20	1,47	1,36	1,22	1,26
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,25	0,19	0,07	0,07	0,07
Неналоговые доходы	1,28	1,16	0,99	0,99	0,94
Безвозмездные поступления	2,92	4,17	3,26	3,17	2,69
<i>Справочно: ВВП, млрд руб.</i>	<i>41 277</i>	<i>38 807</i>	<i>46 322</i>	<i>55 799</i>	<i>62 357</i>

Источники: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Сопоставление данных табл. 19 и 20 указывает на различия в динамике в реальном выражении и в долях ВВП в 2010–2012 гг. по отдельным показателям. Так, если в реальном выражении наблюдался рост налоговых доходов в 2010–2012 гг. (хотя и совсем небольшой в 2012 г.), то в долях ВВП наблюдалось устойчивое снижение. Важно также отметить, что несмотря на увеличение в реальном выражении поступлений по НДФЛ (в

2012 г. к уровню 2008 г.) соответствующий показатель в долях ВВП заметно уступает докризисному значению (3,63 и 4,04%). Динамика по налогу на прибыль в долях ВВП в целом соответствует динамике в реальном выражении и еще раз подчеркивает неблагоприятную ситуацию с поступлениями данного налога (4,24% ВВП в 2008 г. и 3,18% ВВП в 2012 г.).

Выше была рассмотрена динамика налоговых доходов в целом на субнациональном уровне. Далее рассмотрим подробнее ситуацию с поступлениями налогов в разрезе субъектов Российской Федерации. В *табл. 21* представлена группировка российских регионов в зависимости от изменения налоговых доходов в целом, а также поступлений налога на прибыль и НДС/Л в 2012 г. по отношению к уровню 2011 г.

Таблица 21

**Группировка регионов России в зависимости от изменения доходов
консолидированного бюджета субъекта**

	Число регионов, в которых изменение налоговых доходов составило					
	рост более чем на 25%	рост от 10 до 25%	рост менее чем на 10%	снижение менее чем на 10%	снижение от 10 до 25%	снижение более чем на 25%
в номинальном выражении						
Доходы, всего	4	28	35	14	1	0
Налоговые доходы	4	54	18	5	1	0
Налог на прибыль	17	27	11	14	7	6
НДС/Л	5	69	8	0	0	0
в реальном выражении						
Доходы, всего	2	5	39	27	9	0
Налоговые доходы	2	18	48	10	4	0
Налог на прибыль	6	21	23	12	11	9
НДС/Л	3	12	66	1	0	0

Примечание. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект.

Источник: Федеральное казначейство.

В 68 из 82 субъектов Российской Федерации в 2012 г. было зафиксировано превышение налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в реальном выражении над уровнем 2011 г. Лидерами по темпам роста оказались Калужская область (18,8%), Архангельская область (16,4%), Республика Калмыкия (67,5%), Астраханская область (23,0%), Магаданская область (16,9%), Сахалинская область (19,4%). Следует отметить, что в Республике Калмыкия столь высокий рост налоговых доходов был обеспечен за счет роста НДС/Л (с 1347 млрд руб. в 2011 г. до 3775 млрд руб. в 2012 г.). Столь значительный рост был обеспечен только за счет уплаты налога одним крупным налогоплательщиком в объеме 2229 млрд руб. Во многих российских регионах ситуация с налоговыми доходами субнациональных бюджетов в 2012 г. выглядит относительно благоприятной. Однако в целом ряде субъектов РФ ситуация с динамикой налоговых доходов вызывает определенное беспокойство. Среди них особо выделяется Чукотский АО, где падение составило 14,1% в номинальном выражении, что наряду с сокращением федеральных трансфертов привело к снижению общей суммы доходов на 15,7% (трансферты и налоговые доходы внесли приблизительно равный вклад в снижение общей суммы доходов).

Номинальное снижение объема налоговых доходов наблюдалось также в Красноярском крае, Мурманской, Белгородской и Кемеровской областях (в пределах 6%). Во всех перечисленных субъектах доля налоговых доходов составляет 60% и более общей суммы доходов, поэтому ситуация в бюджетной сфере этих регионов чувствительна к динамике налоговых доходов. В отличие от них в Республике Ингушетия хотя и наблюдалось номинальное снижение налоговых доходов на 2,2%, но их доля колеблется в пределах 14–16% от общей суммы доходов региона, что делает республиканский бюджет зависящим не от собственных налоговых доходов, а от изменений в объемах федеральной финансовой помощи.

В реальном выражении падение налоговых доходов в 2012 г. было зафиксировано уже в 14 регионах. Помимо уже названных субъектов РФ к этой группе также относятся: Липецкая область (–0,7%), г. Москва (–1,6%), Республика Карелия (–2,6%), г. Санкт-Петербург (–4,1%), Тюменская область (–4,6%), Ханты-Мансийский АО (–2,4%), Ямало-Ненецкий АО (–0,6%), Республика Хакасия (–0,2%)¹. Следует отметить, что многие из вышеперечисленных субъектов являются регионами с бюджетной обеспеченностью выше или на среднероссийском уровне.

Во многом стабильность налоговых поступлений обеспечивает НДСЛ, поступления которого в реальном выражении выросли во всех регионах, за исключением Владимирской области (–0,9%, при этом в регионе доля НДСЛ в общей сумме доходов достаточно велика – около 28%). В то же время поступления налога на прибыль снизились за рассматриваемый период в 21 регионе в номинальном выражении и в 32 субъектах РФ – в реальном. Наибольшее номинальное снижение поступлений данного налога наблюдалось в следующих регионах с долей налога на прибыль в общей сумме доходов, превышающей 25%: Мурманская область (–32,7%), Кемеровская область (–31,6%), Чукотский АО (–30,7%), Белгородская область (–25,0%), Красноярский край (–23,8%), г. Санкт-Петербург (–18,0%) и Липецкая область (–13,1%).

Динамика поступлений налога на прибыль как в целом по России, так и в региональном разрезе, а также снижение в реальном выражении налоговых доходов целого ряда субъектов РФ, в том числе регионов с относительно высокой бюджетной обеспеченностью (обусловленное во многом как раз динамикой налога на прибыль), является достаточно тревожным фактором, говорящем о неустойчивости восстановительного роста российской экономики, и предполагать возможность устойчивого роста доходной базы региональных бюджетов в кратко- и среднесрочной перспективе проблематично. Кроме этого важным негативным сигналом является снижение доходов субнациональных бюджетов в целом. Так, из 82 субъектов РФ снижение доходов в реальном выражении было зафиксировано в 36 регионах, при этом в 9 из них оно составило от 10 до 25%.

Рассмотрим теперь изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 22). Совокупные расходы увеличились в номи-

¹ Минимальная в этой группе доля налоговых доходов в общей сумме доходов составляет 57% в Республике Карелия (в 2011 г.). В Республике Хакасия данный показатель составил 68,3%, а в остальных регионах превысил уровень в 70%.

нальном выражении на 8,6% по сравнению с аналогичным периодом 2011 г. Однако в реальном выражении рост составил только 1,9%, а в долях ВВП снижение составило 0,38 п.п. Определенные изменения претерпела и структура расходов консолидированного бюджета субъектов РФ.

Таблица 22

**Расходы консолидированного бюджета субъектов
Российской Федерации в 2011–2012 гг.**

	% к итогу		% ВВП		2012/2011	
	2011	2012	2011	2012	Прирост в номинальном выражении	Прирост в реальном выражении
Общегосударственные вопросы	6,1	6,1	0,84	0,82	8,9	2,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,7	1,1	0,51	0,15	–66,5	–68,5
Национальная экономика, в т.ч.:	17,1	19,2	2,36	2,58	22,0	14,4
сельское хозяйство и рыболовство	3,0	2,9	0,41	0,39	4,0	–2,5
транспорт	2,8	3,5	0,38	0,47	39,0	30,4
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	5,5	7,7	0,76	1,04	52,2	42,8
другие вопросы в области национальной экономики	3,6	2,9	0,50	0,39	–11,9	–17,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	12,6	10,6	1,74	1,41	–9,0	–14,7
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,04	0,03	–0,3	–6,5
Образование, в т.ч.:	22,5	24,5	3,10	3,28	18,4	11,1
дошкольное образование	5,1	5,6	0,70	0,74	19,0	11,6
общее образование	12,8	14,1	1,76	1,89	20,0	12,6
среднее профессиональное образование	1,1	1,5	0,14	0,20	56,3	46,7
другие вопросы в области образования	1,8	1,7	0,25	0,22	–0,1	–6,3
Культура, кинематография	3,1	3,1	0,42	0,41	9,5	2,7
Здравоохранение	15,5	16,3	2,14	2,18	13,9	6,8
Социальная политика	15,5	15,3	2,14	2,04	6,9	0,3
Физическая культура и спорт	1,9	1,9	0,26	0,25	8,0	1,3
Средства массовой информации	0,4	0,5	0,06	0,06	11,6	4,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,0	0,9	0,14	0,12	–1,5	–7,6
Расходы, всего	100,0	100,0	13,76	13,38	8,6	1,9

Источник: Федеральное казначейство.

Анализируя изменения расходов региональных бюджетов по отдельным направлениям, можно отметить следующее. Наибольшее снижение расходов в 2012 г. наблюдалось по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (–66,5%), что привело к снижению доли расходов по этому разделу в общей сумме расходов с 3,7 до 1,1%. Данная динамика связана с передачей в 2012 г. на уровень Федерации полномочий по финансовому обеспечению полиции. Также номинальное снижение было зафиксировано по одному из крупных разделов – «Жилищно-коммунальное хозяйство» (–9,0%), чья доля сократилась с 12,6 до 10,6%. Важно также отметить снижение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга на 1,5% в номинальном выражении на фоне наращивания объемов заимствований в 2012 г. Отсутствие роста и даже сокращение расходов на обслуживание долга во многом связано с тем, что резкое увеличение темпов прироста объемов заимствований наблюдалось в декабре, что должно привести к увеличению рассматриваемых расходов в 2013 г. (подробнее о долговой политике см. ниже).

В то же время по ряду основных разделов произошло увеличение объема расходов: «Национальная экономика» (рост на 14,4% в реальном выражении), «Образование» (11,1%) и «Здравоохранение» (6,8%). По другому крупному разделу – «Социальная политика» – расходы в реальном выражении практически не изменились (рост лишь на 0,3%).

Особое внимание следует уделить разделу «Национальная экономика». Доля расходов по данному направлению увеличилась с 17,1 до 19,2% (увеличение в долях ВВП с 2,36 до 2,58%). При этом важно рассмотреть динамику не только в целом по всему разделу, но и по отдельным подразделам, так как данное направление расходов достаточно разнородно в отличие от большинства других направлений. Так, расходы на поддержку сельского хозяйства снизились в реальном выражении на 2,5%, что привело к некоторому снижению доли данных расходов в общих расходах с 3,0 до 2,9%. В то же время по таким крупным подразделам, как «Транспорт» и «Дорожное хозяйство», наблюдался существенный рост в реальном выражении, в 2012 г. на эти два подраздела пришлось 58,6% всех расходов на национальную экономику.

Расходы по подразделу «Дорожное хозяйство» в 2012 г. увеличились в реальном выражении на 42,8% по сравнению с 2011 г. В результате доля данного раздела в совокупных расходах выросла с 5,5 до 7,7%. Увеличение расходов было обусловлено созданными еще в 2011 г. дорожными фондами субъектов РФ, пополняемыми прежде всего за счет акцизов на нефтепродукты, производимые на территории РФ (прирост 43,5%), и транспортного налога (прирост 8,3%). В результате роста поступлений, зачисляемых в дорожные фонды субъектов РФ, были увеличены и расходы на содержание дорог (со 143,1 млрд руб. до 278,5 млрд руб.) и на строительство новых дорог (с 217,3 млрд руб. до 262,5 млрд руб.). Также необходимо учитывать рост федеральных субсидий на дорожное хозяйство с 57,6 млрд руб. в 2011 г. до 98,2 млрд руб. в 2012 г. (подробнее о федеральных трансфертах см. следующий раздел).

Расходы по подразделу «Транспорт» в 2012 г. увеличились в реальном выражении на 30,4% по сравнению с 2011 г. В результате доля данного раздела в совокупных расходах увеличилась с 2,8 до 3,5%. Однако во многом данный рост связан с увеличением соответствующих расходов в г. Москве. Власти данного региона в 2012 г. осуществили взносы в уставные капиталы предприятий на сумму 86,8 млрд руб., что составило 30,4% от совокупных расходов на транспорт в целом по стране. Данные взносы были произведены в рамках начала реализации Программы по развитию инфраструктуры пассажирских перевозок на Московском железнодорожном узле в 2012–2020 гг.¹

Другой значительный раздел расходов субнациональных бюджетов – «Образование» – увеличился за 2012 г. на 11,1% в номинальном выражении по сравнению с прошлым годом. При этом доля расходов по этому направлению выросла с 22,5 до 24,5% в

¹ Кроме этого в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 19.12.2012 № 2427-р «Об увеличении уставного капитала открытого акционерного общества «Российские железные дороги» уставный капитал ОАО «РЖД» за счет средств федерального бюджета был увеличен на 25,9 млрд руб. в целях реализации мероприятий по развитию транспортного комплекса Московского региона.

расходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. Данный рост был обусловлен в основном увеличением расходов на общее и дошкольное образование (на 12,6 и 11,6% соответственно). Однако нельзя не отметить существенный рост расходов по подразделу «Среднее профессиональное образование» – на 46,7% по сравнению с 2011 г., что привело к увеличению доли данных расходов в общей сумме региональных расходов с 1,1 до 1,5%. Подобная динамика обусловлена тем, что в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 2413-р в собственность регионов было передано 706 учреждений СПО, расположенных в 73 субъектах РФ.

В целом консолидированный бюджет субъектов РФ был сведен по итогам 2012 г. с дефицитом в размере 278 млрд руб., что на 243 млрд руб. выше уровня 2011 г. При этом совокупный объем дефицита составил 3,34% от общей суммы расходов, что меньше аналогичного показателя 2009 г. (5,26%), но выше уровня 2010 г. (1,51%) и 2011 г. (0,46%). Ситуация в региональном разрезе представлена в *табл. 23*.

Таблица 23

Результат исполнения (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2012 гг.

Годы	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет с	
	дефицитом	профицитом
2008	45	39
2009	62	21
2010	63	20
2011	57	26
2012	67	16

Источник: Федеральное казначейство.

Данные *табл. 23* говорят о том, что ситуация с дефицитом консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012 г. оказалась хуже, чем в 2011 г. Если в 2011 г. только 57 субъектов свели свой бюджет с дефицитом, то в 2012 г. их количество увеличилось до 67, что даже больше, чем в 2009–2010 гг. Следует отметить, что в 2012 г. свели свой бюджет с дефицитом 20 регионов, у которых еще в 2011 г. был профицит. При этом в 10 из 20 рассматриваемых регионов наблюдался рост расходов темпами, превышающими среднероссийский уровень (8,7% в номинальном выражении) на фоне роста общей суммы доходов темпами, также превышающими средние по стране (5,5%). Еще в 4 регионах темпы роста расходов значительно превышали среднероссийский уровень на фоне незначительного роста доходов или их падения. В то же время 9 регионов в 2012 г. в отличие от 2011 г., напротив, свели свои бюджеты с профицитом. Таким образом, можно говорить о том, что существенное увеличение в 2012 г. количества субъектов РФ, исполнивших свой бюджет с дефицитом, связано во многом не с существенным ухудшением ситуации в сфере субнациональных финансов, а, скорее, с отсутствием достаточной бюджетной дисциплины у региональных властей в условиях мягких бюджетных ограничений, характерных для российской модели федерализма.

По итогам 2012 г. в 10 субъектах РФ размер дефицита консолидированного бюджета превысил 15% от суммы налоговых и неналоговых доходов, наибольшее значение

наблюдалось в Чукотском АО (46,8%). Если рассматривать бюджеты субъектов РФ (только региональный уровень), то ситуация выглядит следующим образом. В 20 из 82 регионов размер дефицита превысил 10% от доходов без учета безвозмездных перечислений. Наибольшие значения данного показателя были зафиксированы в следующих субъектах РФ: Чукотский АО (45,7%), Амурская область (20,6%), Краснодарский край (18,6%), Псковская область (18,7), Орловская область (16,5%), Ямало-Ненецкий АО (16,4%)¹.

Увеличение количества «дефицитных» регионов и увеличение размеров дефицитов бюджетов привели к активизации долговых субнациональных заимствований в 2012 г. Данные о динамике объемов государственного долга субъектов РФ и муниципального долга в 2011–2012 гг. представлены в *табл. 24*.

Таблица 24

Объемы государственного и муниципального долга субнациональных бюджетов в 2011–2012 гг.

	на 01.01.11	на 01.01.12		на 01.01.13	
	млрд руб.	млрд руб.	годовой прирост, %	млрд руб.	годовой прирост, %
Всего по региональным бюджетам	1 096,0	1 171,8	6,9	1 355,0	15,6
Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской обл.)	649,9	831,6	28,0	1 068,7	28,5
Всего по муниципальным бюджетам	169,8	215,5	26,9	245,3	13,8

Источник: Минфин России.

Как видно из данных таблицы, ситуация с объемом долга региональных и муниципальных бюджетов за 2012 г. в целом ухудшилась. Причем значительное увеличение государственного и муниципального долга произошло за декабрь 2012 г. Так только за один месяц государственный долг увеличился на 16,4% (на 190,7 млрд руб., с 1164,2 млрд руб. до 1 355,0 млрд руб.), а муниципальный долг на 14,8% (на 31,7 млрд руб., с 213,2 млрд руб. до 245,3 млрд руб.). За это же время объем выделенных из федерального бюджета кредитов регионам увеличился с 88,3 млрд руб. до 129,5 млрд руб., при этом сальдо полученных и погашенных бюджетных кредитов субъектам РФ увеличилось с –12,4 млрд руб. лишь до +5,2 млрд руб. Таким образом, наращивание объемов заимствований в основном не связано с бюджетными кредитами.

В результате за 2012 г. объем долга бюджетов субъектов РФ увеличился на 15,6% (в номинальном выражении), а без учета г. Москвы и Московской области на 28,5%. При этом, если на 1 января 2011 г. объем долговых обязательств данных 2 регионов составлял 40,7% от общего объема долга региональных бюджетов, то уже на 1 января 2012 г. – 29,0%, а на 1 января 2013 г. – 21,1%. За 2012 г. долг Москвы и Московской области снизился на 15,9%. Можно говорить о том, что в 2011–2012 гг. основные объемы снижения государственного долга приходились на г. Москву и Московскую об-

¹ До 1 января 2017 г. дефицит бюджета субъекта РФ может превысить ограничения, установленные п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (15% или 10% от доходов бюджета без учета безвозмездных перечислений – в зависимости от уровня дотационности региона), в пределах разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами (Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ (в ред. от 30.11.2011)).

ласть, а остальные субъекты преимущественно его наращивали, за исключением некоторых периодов снижения объемов заимствований. Однако следует отметить, что Московская область, как и многие другие регионы, увеличила за декабрь 2012 г. объем государственного долга (на 21,1%), что переместило регион обратно с третьего на второе место по объему долга, уступая теперь только г. Москве.

Об увеличении долговой нагрузки региональных бюджетов говорят и данные в региональном разрезе (табл. 25).

Таблица 25

**Динамика объемов государственного долга бюджетов
субъектов РФ в 2008–2012 гг.**

Количество регионов за	Динамика объема государственного долга субъектов РФ за соответствующий период (в номинальном выражении)						
	рост более чем на 50%	рост от 10 до 50%	рост менее чем на 10%	без измене- ний	снижение менее чем на 10%	снижение от 10 до 50%	снижение более чем на 50%
2008	21	26	4	0	5	13	9
2009	37	20	9	0	4	6	2
2010	29	28	4	2	7	9	0
2011	23	33	6	2	12	6	0
2012	18	36	9	0	6	12	1

Источник: Минфин России.

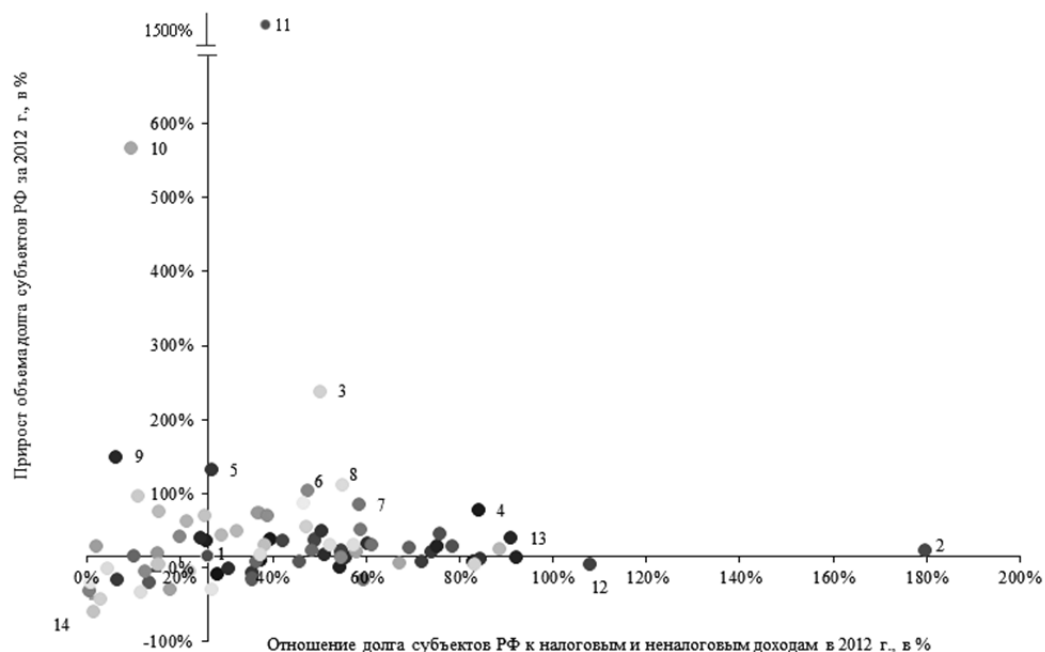
В 2012 г. в 63 из 82 субъектов РФ объем государственного долга увеличился, при этом существенный рост объемов долга (более чем на 10%) наблюдался в 54 регионах. В 2011 г. ситуация была похожей, тогда государственный долг увеличился в 62 регионах, причем в 56 – более чем на 10%. Следует отметить, что темпы наращивания государственного долга более чем на 50% за 2012 г. наблюдались в 18 регионах: Республике Ингушетия (рост в 15 раз), Ямало-Ненецком АО (прирост 566,7%), Республике Тыва (238,1%), г. Санкт-Петербурге (149,8%), Мурманской области (131,8%), Чукотском АО (111,1%), Кабардино-Балкарской Республике (104,4%); в остальных 11 из 18 регионов государственный долг за год увеличился от 50 до 100%.

Однако особую обеспокоенность вызывают те субъекты РФ, которые за 2012 г. не только существенным образом нарастили объем долга, но и существенно увеличили долговую нагрузку, представляющую собой отношение объема государственного долга и уровня налоговых и неналоговых доходов субъекта РФ¹ (рис. 17). В среднем в 2012 г. долговая нагрузка по российским регионам составила 26,1%, что на 1% выше уровня 2011 г.

Как видно из рисунка, 37 из 82 субъектов РФ оказались в «тревожном секторе»: прирост государственного долга и в целом долговая нагрузка оказались выше, чем в сред-

¹ До 1 января 2017 г. предельный объем государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) может превысить ограничения, установленные п. 2 и 3 ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации (100% от доходов бюджета без учета безвозмездных перечислений), в пределах объема государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) в виде бюджетных кредитов (Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ (в ред. от 30.11.2011)).

нем по России. Так, государственный долг Белгородской области за один только год увеличился на 76,7%, обеспечив тем самым уровень долговой нагрузки в 84,2%. Также можно выделить и другие регионы по этим показателям: Тверская область (21,4 и 74,1% соответственно), Рязанская область (39,8 и 91,1%), Калининградская область (45,4 и 75,7%), Нижегородская область (20,6 и 58,0%), Кемеровская область (31,3 и 38,4%), Томская область (49,1 и 32,2%), Омская область (30,3 и 52,2%). Следует отметить, что по итогам 2012 г. в двух регионах уровень долговой нагрузки оказался больше суммы налоговых и неналоговых доходов. Это Республика Северная Осетия-Алания (больше на 8%) и Республика Мордовия (на 79,7%). При этом если в Северной Осетии за год дополнительных долговых обязательств было взято на 4,6% больше, то в Мордовии – на 22,4% больше, что выше на 6,7 п.п. среднероссийского уровня (15,6%).



Примечание. 1 – Российская Федерация (пересечение осей происходит в точке, где долговая нагрузка и прирост объема долга субъектов РФ за 2012 г. принимают среднероссийские значения (соответственно 26,1 и 15,6%)), 2 – Республика Мордовия, 3 – Республика Тыва, 4 – Белгородская область, 5 – Мурманская область, 6 – Кабардино-Балкарская Республика, 7 – Краснодарский край, 8 – Чукотский АО, 10 – Ямало-Ненецкий АО, 11 – Республика Ингушетия, 12 – Республика Северная Осетия-Алания, 13 – Рязанская область, 14 – Ханты-Мансийский АО.

Источники: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 17. Долговая нагрузка и изменение объемов государственного долга субъектов РФ в 2012 г. (в %)

В целом можно говорить о том, что ситуация в сфере регионального и муниципального долга несколько ухудшается, но в то же время большинство регионов, активно наращивающих объемы заимствований, еще достаточно далеки от критических значений долговой нагрузки. Но есть небольшое количество регионов, в которых достаточно напряженная ситуация в сфере государственного долга. Для разрешения сложившейся ситуации в ряде регионов необходимо начать политику по снижению уровня долга. Так, с целью ограничения долговых обязательств пяти регионов Минфин России за-

ключил специальные соглашения, предусматривающие сокращение объемов долга в ближайшие три года¹.

В целом, подводя итоги анализа основных характеристик субнациональных бюджетов в 2012 г., необходимо отметить следующее. Ситуация в области региональных и муниципальных финансов стала более напряженной: увеличилось количество регионов, закончивших бюджетный год с дефицитом; в конце года существенно выросли объемы заимствований. Отчасти данные тенденции связаны с динамикой налоговых доходов, и прежде всего с поступлением налога на прибыль, которые сократились в 2012 г. в реальном выражении. Однако, как было показано выше, часть регионов, ставших «дефицитными» в 2012 г., проводили недостаточно ответственную бюджетную политику, наращивая объемы расходов темпами, превышающими (а в отдельных случаях заметно превышающими) среднероссийский уровень.

2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем финансовых средств, переданных из федерального бюджета в субнациональные бюджеты в 2012 г., снизился на 0,4% в номинальном выражении. Однако в реальном выражении снижение составило уже 6,5%. При этом можно говорить о продолжении тенденции к снижению объема трансфертов в реальном выражении. Так, в 2011 г. по отношению к уровню 2010 г. снижение составило –1,2%, а в 2010 г. к уровню 2009 г. –14,4%. В долях ВВП динамика была следующей: после резкого роста в 2009 г. к уровню 2008 г. (с 2,71 до 3,81% ВВП) в последующие три года общий объем трансфертов регионам постепенно снижался: в 2010 г. – 3,0% ВВП, в 2011 г. – 2,59% ВВП, в 2012 г. – 2,31% ВВП.

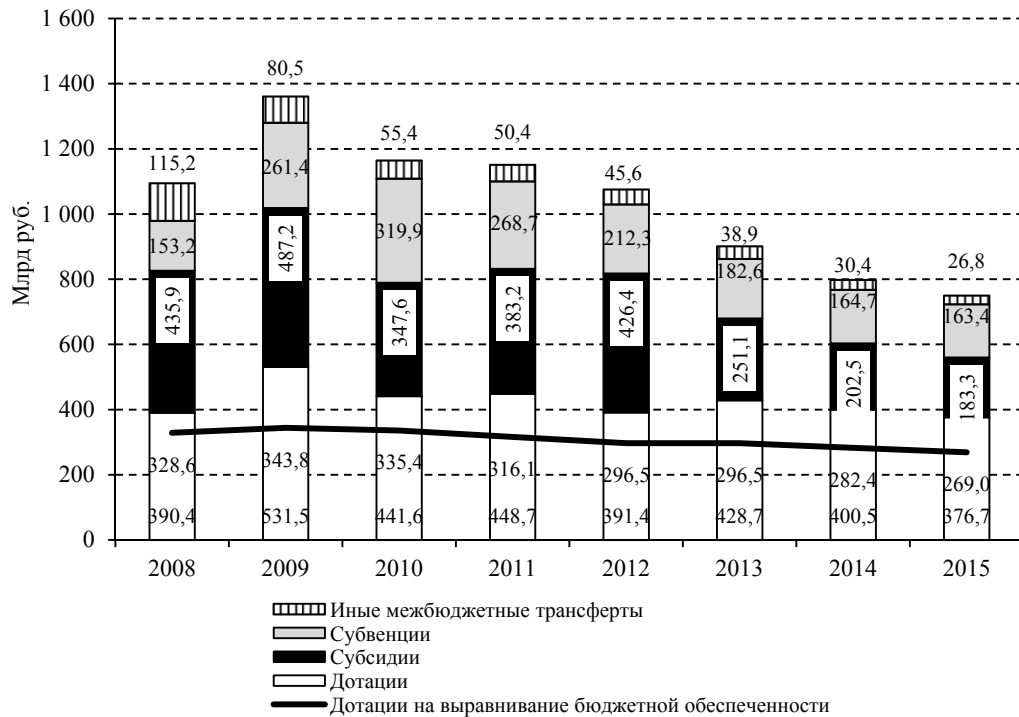
Сальдо полученных и погашенных бюджетных кредитов снизилось в 2012 г. до 4,9 млрд руб. (с 79,8 млрд руб. в 2011 г.). Следует отметить, что объем выделенных в 2012 г. из федерального бюджета кредитов регионам незначительно увеличился – на 1,2 млрд руб., до 129,5 млрд руб. Заметное снижение сальдо произошло за счет существенного увеличения объемов погашения бюджетных кредитов со стороны субъектов – с 48,6 млрд руб. в 2011 г. до 124,5 млрд руб. в 2012 г.

Рассмотрим более подробно динамику отдельных типов федеральных трансфертов (рис. 18).

В реальном выражении в 2012 г. относительно уровня 2011 г. снизились объемы дотаций, субвенций и иных межбюджетных трансфертов (иных МБТ). В наибольшей степени сократились субвенции – на 21,0%, объем дотаций уменьшился на 12,8%, а иных МБТ – на 9,6%. Однако если сравнивать объемы данных видов трансфертов в 2012 г. с объемами 2008 г. (докризисный уровень), можно отметить, что субвенции в реальном выражении выросли на 38,6%, дотации – на 0,3%, а иные МБТ снизились на 60,4%. Субсидии в 2012 г. выросли к уровню 2011 г. на 11,3% (однако достигнутый уровень на 2,2% меньше соответствующего значения 2008 г.). Следует отметить, что в 2012 г. в

¹ <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg56=32&id4=18253> Высказывания А.Г. Силуанова в рамках интервью телеканалу «Россия 24» от 29.12.2012 г.

целом повторилась динамика предыдущего 2011 г., когда также произошло снижение субвенций и иных МБТ и увеличение субсидий относительно уровня 2010 г. Анализируя закон о бюджете на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг., можно отметить, что динамика по снижению части трансфертов продолжится. В результате к 2015 г. объем трансфертов может сократиться на 31,5% относительно уровня 2008 г. При этом дотации планируются снизить на 3,5%, субсидии – на 58%, иные МБТ – на 76,7%, а объем субвенций, напротив, увеличить на 6,7% (подробнее см. раздел 2.3.4).



Источники: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период до 2014 и 2015 годов», расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 18. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2015 гг. (в ценах 2008 г.)

При анализе процесса выделения федеральным бюджетом трансфертов регионам важно рассмотреть, как влияет федеральная помощь на дифференциацию доходов субъектов, т.е. оценить выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 26).

Как видно из данных табл. 26, выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2012 г. продолжило оказывать влияние на снижение дифференциации доходов субнациональных бюджетов. Однако следует отметить, что степень этого влияния начиная с 2010 г. постепенно снижается. Это обусловлено во многом снижением доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей сумме трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Если в 2008 г. доля данного вида дотаций составляла 30,1%, то в 2011–2012 г. – уже 27,6%. Также можно отметить существенное снижение объема дотаций на выравнивание в долях ВВП с 0,86% в 2010 г. до 0,64% в

2012 г. (в 2008 г. – 0,80%). При этом объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в долях ВВП также снижался в рассматриваемый период, но гораздо меньшими темпами: с 9,76 до 9,30% ВВП (в 2008 г. – 10,62%). В результате в 2012 г. коэффициент вариации региональных доходов после выделения дотаций на выравнивание снизился лишь на 8,4 п.п., хотя в 2008–2010 гг. этот показатель устойчиво превышал 10 п.п. При этом 27,6% межбюджетных трансфертов (дотации на выравнивание) обеспечили точно такое же снижение рассматриваемого коэффициента вариации, как и оставшиеся 72,4% межбюджетных трансфертов, что свидетельствует о низкой прогрессивности всех межбюджетных трансфертов, кроме дотаций на выравнивание. Таким образом, можно говорить о необходимости увеличения доли дотаций на выравнивание в общем объеме межбюджетных трансфертов.

Таблица 26

**Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов
(на душу населения с учетом ИБР*) в 2008–2012 гг., %**

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы и общая сумма трансфертов из федерального бюджета
2008	90,6	80,4	68,2
2009	78,0	66,5	51,6
2010	74,2	63,9	53,6
2011	77,8	68,4	58,0
2012	72,7	64,3	55,5

*Индекс бюджетных расходов, используемый Минфином России при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Источники: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Вышеописанная динамика объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета, привела к определенным изменениям в структуре трансфертов в 2008–2012 гг. (табл. 27).

Таблица 27

Трансферты российским регионам из федерального бюджета в 2008–2012 гг.

	2008		2009		2010		2011		2012	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Трансферты регионам, всего	1094,7	100,0	1480,3	100,0	1378,3	100,0	1445,6	100,0	1440,2	100,0
Дотации	390,4	35,7	578,3	39,1	522,7	37,9	563,5	39,0	524,0	36,4
В том числе:										
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	328,6	30,0	374,0	25,3	397,0	28,8	397,0	27,5	397,0	27,6
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	46	4,2	191,9	13,0	105,9	7,7	154,3	10,7	117,2	8,1
Субсидии	435,9	39,8	530,0	35,8	411,4	29,8	481,3	33,3	570,9	39,6

Окончание таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
В том числе:										
субсидии на дорожное хозяйство	34,5	3,2	21,9	1,5	24,4	1,8	57,6	4,0	98,2	6,8
субсидии на сельское хозяйство	58,4	5,3	92,5	6,2	94,8	6,9	98,5	6,8	112,8	7,8
Субвенции	153,2	14,0	284,4	19,2	378,6	27,5	337,5	23,3	284,2	19,7
Иные межбюджетные трансферты	115,2	10,5	87,6	5,9	65,6	4,8	63,4	4,4	61,1	4,2

Источники: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Как видно из данных *табл. 27*, объем *дотаций* снизился в 2012 г. по сравнению с уровнем 2011 г. главным образом за счет уменьшения суммы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов с 154,3 млрд руб. до 117,2 млрд руб. В результате доля дотаций на сбалансированность в общей сумме трансфертов снизилась с 10,7 до 8,1%. При этом доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности практически не изменилась (увеличение на 0,01 п.п.). Всего на дотации в 2012 г. пришлось 36,4% общего объема межбюджетных трансфертов, что ниже уровня 2011 г. на 2,6 п.п. В целом данные изменения нельзя оценить однозначно. С одной стороны, положительным фактом является снижение объемов дотаций на сбалансированность, которые распределяются по наименее прозрачным методикам и критериям, с другой стороны, дотации на выравнивание три года подряд сохранялись на одном уровне – 397 млрд руб. (о последствиях этого для результативности процесса выравнивания уже сказано выше).

Доля *субвенций* в общей сумме трансфертов снизилась с 23,3% в 2011 г. до 19,7% в 2012 г. Сокращение объемов субвенций во многом было обусловлено снижением субвенции на осуществление полномочий в области содействия занятости населения (на 29,3 млрд руб.) и появившейся с 2009 г. субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ в связи с празднованием 65-летия Победы в Великой Отечественной войне (на 7,4 млрд руб.), а также субвенции на приобретение жилья гражданами, уволенными с военной службы, и приравненными к ним лицами на 15,7 млрд руб. Сокращение субвенций в области занятости населения связано с улучшением в данной сфере на фоне продолжившегося (хоть и замедлившегося) роста российской экономики. Сокращение двух других видов субвенций объясняется постепенным завершением мероприятий по обеспечению жильем соответствующих категорий населения.

Доля *субсидий* в общей сумме трансфертов, напротив, увеличилась в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 6,3 п.п. (с 33,3 до 39,6%). Следует отметить, что в целом после снижения доли субсидий в 2009–2010 гг. с 2011 г. наблюдается их увеличение. Так, если в 2008 г. доля субсидий в общем объеме федеральных трансфертов составляла 39,0%, то уже в 2010 г. – 29,8%, а в 2012 г. произошло увеличение на 0,6 п.п. от уровня 2008 г. до 39,6%.

Основными направлениями софинансирования расходов субнациональных бюджетов в 2012 г. стали:

- строительство и модернизация автомобильных дорог (17,2% от общего объема субсидий)¹;
- модернизация региональных программ общего образования (10,6%);
- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (9,8%);
- финансовое обеспечение дополнительной медицинской помощи, оказываемой участковыми врачами-терапевтами и врачами-педиатрами, врачами общей практики (семейными врачами) (3,7%).

Доля *иных МБТ* в общем объеме федеральных трансфертов продолжает намеченную с 2008 г. тенденцию к снижению. Если в 2008 г. доля данного вида трансферта составляла 10,5%, то уже в 2009 г. – 5,9%, в 2010 г. – 4,8%, в 2011 г. – 4,4%, в 2012 г. – 4,2%.

В целом, говоря об основных особенностях выделения финансовой помощи регионам из федерального бюджета в 2012 г., можно отметить следующее. При некотором снижении общего объема трансфертов (даже в номинальном выражении) их структура претерпела негативные изменения. На первое место по доле в общем объеме вышли субсидии, составив почти 40%. При этом необходимо учитывать, что данный вид трансфертов по-прежнему выделяется в виде многочисленных разрозненных субсидий и процесс их консолидации явно тормозится (подробнее см. раздел 2.3.4). В то же время доля дотаций на выравнивание (самого прозрачного и эффективного вида трансфертов) практически не меняется при сохранении их объема на уровне предыдущего года, что приводит к снижению масштаба сокращения дифференциации региональных доходов в расчете на душу населения после выделения данных дотаций. В результате вышеописанных тенденций снижается прозрачность межбюджетных отношений и для региональных властей сокращаются возможности прогнозирования объемов федеральной финансовой помощи (так как субсидии наряду с дотациями на сбалансированность являются самым непредсказуемым типом трансфертов).

2.3.3. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В 2012 г. практика выделения субъектам РФ финансовых ресурсов из федерального бюджета в зависимости от достигнутых ими результатов в сфере экономики и финансов была продолжена². При этом по сравнению с предыдущими периодами она претерпела определенные изменения.

В 2012 г. был отменен Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в который за несколько лет своего существования несколько раз вносились изменения в саму методику оценки. С одной стороны, цель регулярных

¹ В сумму данных субсидий включены соответствующие расходы в рамках всех федеральных целевых программ.

² Подробнее о практике, предоставления финансовых ресурсов в зависимости от достигнутых регионами результатов до 2012 г. см.: Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 33). М.: Институт Гайдара, 2012. С. 84–88.

поправок заключалась в стремлении властей учесть в рамках одной методики все особенности предмета оценки – деятельность органов государственной власти, с другой стороны, на практике это приводило к увеличению числа используемых показателей, что делало ее перегруженной, запутанной и непрозрачной. В последней редакции данного Указа использовалось уже 329 различных показателей. Размер гранта в зависимости от величины комплексной оценки варьировался от 70 до 160 млн руб. Претендовать на него могли только 10 регионов, получившие максимальные результаты оценки.

Взамен старого был принят новый, с аналогичным названием, Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с данным указом было также принято Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которым устанавливаются правила предоставления грантов и методика оценки деятельности органов исполнительной власти. В соответствии с данным постановлением на гранты из федерального бюджета смогут претендовать 20 регионов, получившие наивысшие значения скорректированной комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Оцениваться будут результаты деятельности региональных чиновников в сферах экономики и инвестиционной привлекательности региона, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства. По сравнению с предыдущей методикой 2007 г. в новой методике значительно снизилось число используемых показателей (с 329 до 53)¹. При этом оценка будет проходить в два этапа. На первом этапе рассчитывается комплексная оценка, учитывающая только 12 показателей: ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями; объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации; уровень безработицы в среднем за год; реальные располагаемые денежные доходы населения; удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда; доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших Единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений; смертность населения (без показателя смертности от внешних причин); оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; доля детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под

¹ В первоначальной редакции новая методика содержала 47 показателей. Позже была добавлена сфера «Физическая культура и спорт», содержащая несколько новых показателей.

опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов¹.

На втором этапе рассчитываются так называемые индивидуальные показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, которые используются для корректировки уже полученной оценки по 12 указанным выше показателям. В результате получается скорректированная комплексная оценка эффективности. Важно отметить, что не все индивидуальные показатели (всего их 41) применяются в расчетах по каждому региону. На этом этапе экспертная группа, состоящая только из представителей федеральных министерств и ведомств, отбирает по каждому региону 2 индивидуальных показателя, которые должны отражать существующие индивидуальные проблемы региона и возможность их преодоления. Объем соответствующих грантов регионам (иных межбюджетных трансфертов на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти) в 2013 г. запланирован на уровне 2012 г. – 1 млрд руб.

Помимо указанных выше изменений в практику финансирования субнациональных бюджетов в зависимости от полученных результатов в 2012 г. было внесено изменение и в другой механизм стимулирования тех субъектов РФ, которым удалось достигнуть наилучших результатов в развитии экономики и привлечении инвестиций².

Выделение дополнительных дотаций регионам, достигшим наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала, впервые было осуществлено в 2011 г.: 20 субъектов РФ получили дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в объеме 10 млрд руб. Каждый из 20 регионов получил от 206,8 млн руб. до 2 млрд руб. дополнительных средств нецелевых трансфертов. В 2012 г. по сравнению с 2011 г. в данный механизм стимулирования региональных органов власти были внесены два изменения. Во-первых, был увеличен список регионов – получателей дотаций с 20 до 25. Во-вторых, были внесены изменения в методику оценки за счет расширения количества показателей. Так, к шести существующим были добавлены два показателя в сфере денежных доходов населения, рассчитываемые соответственно в динамике (темп роста за три последних года) и статике (объем на душу населения). В-третьих, была введена норма, предусматривающая, что дотации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет соответствующего края, области.

В 2012 г., несмотря на увеличение числа регионов на 5, объем фонда не вырос. Как и в 2011 г., он составил 10 млрд руб. В результате регионы получили от 233,6 млн руб. до 794,3 млн руб. Важно отметить, что в список 2012 г. вошли 13 субъектов РФ, которые уже в 2011 г. получали эти стимулирующие дотации. Второй год подряд в список регио-

¹ Данный показатель был введен дополнительно Постановлением Правительства РФ от 28.02.2013 № 168.

² Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 № 798 (ред. от 12.12.2012) «О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».

нов, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала, вошли: Республика Татарстан (1085,0 млн руб. – объем дотаций за два года), Приморский край (1001,1 млн руб.), Воронежская область (683,3 млн руб.), Калужская область (2649,9 млн руб.), Ленинградская область (1643,9 млн руб.), Московская область (627,9 млн руб.), Новгородская область (855,3 млн руб.), Омская область (528,3 млн руб.), Тульская область (573,7 млн руб.), Тюменская область (2562,9 млн руб.), Ульяновская область (477,6 млн руб.), Ярославская область (487,4 млн руб.), г. Санкт-Петербург (707,4 млн руб.). Следует также отметить, что в 2012 г. рассматриваемый вид финансовой помощи получили все регионы, имеющие наивысший уровень бюджетной обеспеченности по стране, а именно Тюменская область (649,9 млн руб.), г. Санкт-Петербург (388,5 млн руб.) и г. Москва (435,9 млн руб.). Это представляется достаточно спорным решением, особенно учитывая, что указанные суммы составляют незначительную долю бюджета перечисленных субъектов (например, для Тюменской области и соответствующих АО – 0,12% от общей суммы доходов консолидированного бюджета).

Помимо выше рассмотренных механизмов выделения регионам финансовых ресурсов из федерального бюджета в зависимости от достигнутых ими результатов в 2012 г. был также издан Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», который должен быть направлен на оценку деятельности руководителей федеральных органов власти и субъектов РФ в соответствующей сфере. Следует отметить, что оценка органов публичной власти осуществляется также в рамках исполнения Указа Президента РФ от 13 мая 2010 г. № 579 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» и Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Необходимо подчеркнуть, что механизму финансирования региональных органов власти, в зависимости от достигнутых ими результатов, присущ ряд недостатков¹. Во-первых, подобные оценки не способны отразить текущее состояние региональной экономической политики, так как либо результаты принятых властями решений носят долгосрочный характер (например, результаты текущих крупных инвестиций можно будет увидеть лишь через какое-то количество лет), либо оцениваемые экономические показатели вообще мало зависят от решений, принимаемых государственными органами власти. Во-вторых, стимулирование через механизм выделения дотаций финансово успешных субъектов РФ вряд ли эффективно, учитывая небольшую сумму выделяемых

¹ Подробнее см.: Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 33). М.: Институт Гайдара, 2012. С. 87–88.

средств при сравнительно большом числе регионов, подлежащих премированию. В результате данный механизм не может оказать существенного влияния на формирование приоритетов региональных властей, а лишь приводит к распылению бюджетных средств. В-третьих, стремление федеральных властей к совершенствованию отдельной методики будет приводить к постоянным ее изменениям, что не позволит регионам правильно определять свои приоритеты в долгосрочном периоде.

В этом смысле 2012 г. показал, что с целью получения более объективных оценок деятельности органов власти происходит регулярное расширение системы показателей. Так, в методику по оценке налогового потенциала, которая просуществовала только один год, уже в 2012 г. были внесены изменения в части расширения количества показателей (с 6 до 8). Однако увеличение числа показателей и по этой методике приведет к искажению реальной системы целеполагания со стороны органов власти субъектов РФ, что подменяет работу на результат работой на показатель. В итоге региональные власти будут стремиться к текущему достижению высоких показателей (выше, чем в предыдущем периоде) без фактической работы над долгосрочными стратегическими планами развития. Расширение системы показателей делает оценку сложной и запутанной, в результате региональные лидеры не понимают, каким образом им строить свою работу, чтобы удовлетворить предлагаемой федеральным центром системе оценки и при этом реально улучшить социально-экономическое положение своего региона. В итоге происходит отказ от сложных методик, оценивающих все сферы жизни региона (как это было в методике Минрегиона, учитывающей 329 показателей), и переход к более простым механизмам, как это произошло в 2012 г. (снижение показателей фактически до 14 (12 основных и 2 индивидуальных для каждого региона)). Следует отметить, что изначально в 2007 г. методика Минрегиона предусматривала также несколько десятков показателей, однако за несколько лет их перечень вырос в несколько раз. Так, и методика от 3 ноября 2012 г. уже была увеличена на 6 показателей. И в перспективе можно ожидать ее усложнения, что в конечном счете, возможно, приведет к ее упразднению.

Важно понимать, что вышеописанные эффекты аналогичны тем, что возникают в результате попыток внедрения различных систем бюджетирования по результатам в государственном секторе на уровне как правительства в целом, так и отдельных министерств и ведомств¹. Для того чтобы снизить вероятность появления вышеописанных проблем, нужно отказаться от финансирования субъектов РФ в зависимости от достигнутых ими результатов, но не отказываться от совершенствования самих систем оценки. Система оценки необходима для формирования информационной базы, позволяющей выявить происходящие в регионах процессы по различным аспектам регионального развития с целью выявления распространения и применения лучшей региональной практики среди остальных субъектов РФ. Также важно отметить, что реальное возрождение института прямых выборов губернаторов и возможность досрочного прекраще-

¹ Подробнее см.: *Де Брюйн Х.* Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.

ния их полномочий может стать лучшим стимулом и лучшей оценкой деятельности региональных властей.

2.3.4. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ
«О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период
до 2014 и 2015 годов» в части выделения межбюджетных
трансфертов другим уровням бюджетной системы

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предполагает постепенное сокращение в номинальном выражении к уровню 2012 г. общей суммы трансфертов, выделяемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета. Общее снижение объема трансфертов в номинальном выражении ожидается на уровне 9,8%. Прежде всего снижение общей суммы трансфертов связано с сокращением объема субсидий (на 32,8% в 2013 г. к уровню 2012 г. в номинальном выражении).

Планируемая динамика по отдельным видам межбюджетных трансфертов существенно различается. В бюджетных проектировках заложен заметный рост объема **дотаций**, выделяемых из федерального бюджета регионам, с 524,0 млрд руб. в 2012 г. до 602,9 млрд руб. в 2013 г. (на 15,1% в номинальном выражении или на 9,0% – в реальном). Далее в 2014–2015 гг. планируется некоторое сокращение их объемов на 1,6–1,7% ежегодно. Однако следует отметить, что заметный рост объема дотаций достигается прежде всего за счет увеличения сумм дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Рост данного вида трансфертов запланирован в 2013 г. на уровне 45,7% в номинальном выражении или 38,0% – в реальном.

Дополнительное увеличение финансовой помощи субъектам Российской Федерации в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2013–2015 гг. на 100,0 млрд руб. ежегодно связано с увеличением расходных обязательств субнациональных бюджетов в рамках реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. В том числе закон предусматривает распределение 60 млрд руб. дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы. Следует отметить, что увеличение расходных обязательств по зарплате работникам бюджетной сферы темпами, опережающими темпы роста налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, несет в себе риски для сбалансированности бюджетной системы в целом в условиях неопределенности ситуации в мировой экономике, учитывая, что подобные текущие расходные обязательства крайне трудно сокращать. В случае ухудшения мировой конъюнктуры дефицит субнациональных бюджетов может увеличиться существенно, что потребует значительно больших объемов дополнительной финансовой помощи регионам со стороны федерального центра (учитывая, что в кризис возможности рыночных заимствований резко сокращаются). При этом надо учитывать, что текущие бюджетные проектировки на 2013 г. уже предусматривают увеличение дефицита федерального бюджета с 0,06% ВВП в 2012 г. до 0,78% ВВП в 2013 г. Таким образом, можно говорить о том, что принятые на федеральном уровне решения, создавшие дополнительные

расходные обязательства у субнациональных бюджетов, ведут к ухудшению положения региональных бюджетов с точки зрения соотношения объема расходов и объема налоговых и неналоговых доходов и увеличивают риски в целом для бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве примеров непрозрачности механизма предоставления дотаций на сбалансированность можно привести следующие суммы из Закона о федеральном бюджете на 2013–2015 гг., подлежащие выделению ряду регионов, которые отражены отдельной строкой, по сути, вне каких-либо методологических рамок распределения оставшихся сумм дотаций на сбалансированность:

- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета Чеченской Республики в 2013 г. в сумме 23555,2 млн руб.,
- дотации бюджету Омской области в целях обеспечения сбалансированности бюджета в сумме 1000,0 млн руб. ежегодно в течение 2013–2014 гг.,
- дотации бюджету г. Санкт-Петербурга на увеличение уставного капитала ОАО «Западный скоростной диаметр» в 2013 г. в сумме 20000,0 млн руб. и в 2014 г. – 10709,7 млн руб.

Последняя сумма, выделяемая бюджету г. Санкт-Петербурга, вызывает дополнительные вопросы. Исходя из наименования данного трансферта, он имеет, очевидно, целевой характер, однако выделяется в форме нецелевого трансферта – дотации.

Рассматриваемым законом предусматривается также некоторая индексация объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (выделяемых из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)) в 2013–2015 гг. к уровню 2012 г. В 2011–2012 гг. объем ФФПР оставался на уровне 2010 г., поэтому планируемая индексация его объемов оценивается положительно. Однако размеры подобной индексации вызывают вопросы. Увеличение объемов дотаций на выравнивание предусмотрено в 2013 г. лишь на 5,5%, т.е. на прогнозируемый уровень инфляции. Далее, в 2014–2015 гг. объем ФФПР планируется сохранить на уровне 2013 г. В результате объем ФФПР в 2013 г. оказывается на 11,1% меньше в реальном выражении по сравнению с уровнем 2010 г. В 2014–2015 гг. при отсутствии дальнейшей индексации снижение в реальном выражении продолжится. При этом потребность в финансовых ресурсах для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ как минимум не уменьшается. Возможно, в 2013 г. в рамках нового проекта федерального бюджета на 2014–2016 гг. будет определен новый увеличенный объем ФФПР (опять же одинаковый на все 3 года).

В целом тенденция к увеличению объемов дотаций и их доли в общей сумме межбюджетных трансфертов (планируется увеличение этой доли с 36,4% в 2012 г. до 50% в 2014–2015 гг.) могла бы быть оценена положительно, однако, как уже было отмечено выше, данный рост достигается прежде всего за счет дотаций на сбалансированность. В результате это не ведет к заметному увеличению уровня прозрачности межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами и не позволяет существенно повысить их финансовую автономию (так как распределение дотаций на сбалансированность значительно менее прозрачно, предсказуемо и методологически обосновано, чем

распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности). С этой точки зрения было бы логичнее на сопоставимые суммы увеличить объем ФФПР.

В 2013–2015 гг. планируется заметное сокращение объема **субсидий**: на 32,8% в номинальном выражении в 2013 г. (к уровню предыдущего года), на 21,3% – в 2014 г. и на 4,3% – в 2015 г. В результате их доля в общей сумме межбюджетных трансферов должна снизиться с 39,6% в 2012 г. до 24,6% в 2015 г. Планируется снизить объем субсидий из федерального бюджета по следующим направлениям: ЖКХ (75,0%), здравоохранение (54,4%), физическая культура и спорт (33,8%), национальная экономика (29,7%). Одновременно с этим увеличить субсидирование на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (81,1%), охрану окружающей среды (374,3%), социальную политику (17,0%). Бюджетные проектировки предусматривают снижение количества субсидий со 104 в 2012 г. до соответственно 93, 81 и 70 видов в 2013–2015 гг. В целом тенденция к сокращению количества видов субсидий и их доли в общем объеме федеральных трансфертов должна оцениваться как положительная. Существующая система большого количества разрозненных субсидий, чей общий объем по некоторым направлениям не превышает (или едва превышает) 1 млрд руб., существенно снижает эффективность и прозрачность российской системы межбюджетных отношений в первую очередь с точки зрения чрезмерного ограничения свободы принятия решений региональными властями на фоне несовпадения в ряде случаев федеральных и региональных приоритетов (т.е. федерация не может правильно определить, что действительно нужно жителям того или иного региона). Однако предлагаемое сокращение количества субсидий представляется явно недостаточным.

Важно отметить, что «Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» предлагают «консолидировать действующие в настоящее время субсидии в единые в рамках соответствующих госпрограмм по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р утвержден перечень государственных программ Российской Федерации в количестве 41 (с учетом внесенных изменений). При этом по каждой программе предусмотрены один ответственный исполнитель (федеральное министерство или ведомство) и соисполнители (федеральные министерства или ведомства). Сопоставление количества госпрограмм и предполагаемого количества субсидий позволяет сделать однозначный вывод, что в рамках по крайней мере некоторых госпрограмм будут распределяться более одной субсидии, что представляется неоправданным и чрезмерно усложняющим систему межбюджетных трансфертов. Следует также учитывать, что далеко не каждая программа предполагает софинансирование региональных расходов со стороны федерального бюджета просто потому, что соответствующие полномочия закреплены исключительно за федерацией. Речь идет о таких программах, как, например, «Космическая деятельность России», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Управление федеральным имуществом», «Внешнеполитическая деятельность» и т.д. Таким образом, можно говорить о том, что планируемое к 2015 г. количество субсидий

более чем в 2 раза превышает количество государственных программ. При этом важно отметить, что закон о федеральном бюджете на 2012–2014 гг. предусматривал сокращение количества субсидий до 70 в 2013 г. и до 62 – в 2014 г., т.е. планы были существенно скорректированы в сторону увеличения количества видов субсидий. Таким образом, налицо явное торможение процесса реформирования механизма предоставления субсидий из федерального бюджета, что может существенно сказаться на прозрачности и эффективности межбюджетных отношений между федерацией и регионами.

В 2013 г. планируется также некоторое снижение объемов **субвенций** (на 9,5% в 2013 г. к уровню 2012 г.) и **иных МБТ** (на 9,2% в 2013 г. к уровню прошлого года). Несмотря на снижение общего объема иных МБТ, в 2013 г. планируется выделение значительных средств на финансовое обеспечение закупок диагностических средств и антивирусных препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, в сумме 14 млрд руб. (25,2% от всего объема иных межбюджетных трансфертов), а также иных МБТ, связанных с реализацией мероприятий по подготовке и проведению чемпионата мира по футболу 2018 г. в Российской Федерации (на проектно-изыскательские работы в целях строительства или реконструкцией стадионов – в сумме 4,9 млрд руб.). Последние указанные суммы носят единовременный характер и связаны, скорее, с решением текущих социально-экономических задач, поэтому уже с 2014 г. планируется сокращение иных межбюджетных трансфертов на 17,8% по отношению к 2013 г. Кроме этого с 2014 г. будет произведена консолидация выделяемых федерацией бюджетам ЗАТО дотаций и иных межбюджетных трансфертов на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры в единый межбюджетный трансферт, предоставляемый в форме дотации. Таким образом, часть объемов иных межбюджетных трансфертов будет перераспределена в пользу дотации ЗАТО. В результате в 2014–2015 гг. планируется снижение доли данного типа трансфертов с 4,3% в 2013 г. до 3,6% в 2015 г. Однако, учитывая бюджетный план на 2012 г. и фактический объем иных МБТ по итогам года, можно прогнозировать, что данный вид трансфертов может значительно измениться в течение года. Так, за 2012 г. иных МБТ было выделено на 67,3% больше, чем планировалось изначально.

В целом необходимо отметить, что параметры Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в части межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации вызывают целый ряд серьезных вопросов с точки зрения повышения эффективности российской системы федерализма. Во-первых, недостаточная индексация объема дотаций на выравнивание при значительном увеличении объема дотаций на сбалансированность не позволяет заметно повысить прозрачность и предсказуемость для регионов процесса выделения федеральных трансфертов. Во-вторых, явное торможение процесса реформирования механизма софинансирования региональных расходов через механизм субсидий на фоне корректировки планов по сокращению их количества в большую сторону. При этом остается неясным, какой объем субсидий будет в итоге выделен в 2013 г. и произойдет ли запланированное существенное сокращение объемов данного вида трансфертов.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Восстановление российского финансового рынка после кризиса

В 2012 г. российскому фондовому рынку не удалось восстановиться до предкризисных значений. После падения в предшествующем году в 2012 г. индекс РТС вырос на 10,5%, индекс ММВБ – на 5,2%. При этом окончательно испарились надежды на то, что восстановление рынка будет происходить по V-образной траектории, более точно динамика индексов описывается буквой W.

Кризис 2008–2009 гг. уступал кризису 1997–1998 гг. по глубине и продолжительности падения индексов (табл. 1). В конце 1990-х индекс РТС упал на 91,3%, индекс ММВБ – на 73,0%; глубина падения обоих индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 78,2 и 68,2%. В 1997–1998 гг. индекс РТС падал в течение 14 месяцев, ММВБ – 13 месяцев; продолжительность падения данных индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 8 и 7 месяцев.

Таблица 1

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России и последующее восстановление рынка (по состоянию на 31 января 2013 г.)

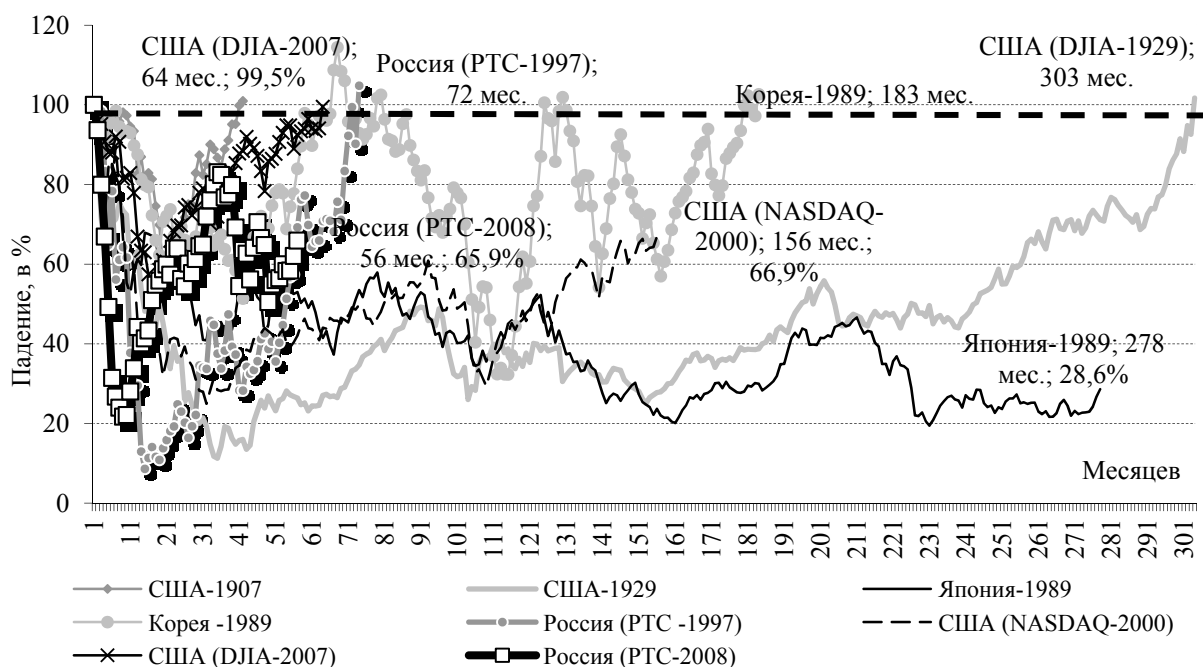
	Кризис 1997–1998 гг.	Кризис 2008–2009 гг.
1. Падение от пика		
1.1. Глубина, %		
Индекс РТС	–91,3	–78,2
Индекс ММВБ	–73,0	–68,2
1.2. Продолжительность, месяцев		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	7
2. Восстановление, месяцев		
Индекс РТС	58	48
Индекс ММВБ	8	49

Источник: по данным Московской биржи.

Однако процесс восстановления цен акций при нынешнем финансовом кризисе все более затягивается. Во время кризиса 1997–1998 гг. из-за 5-кратной девальвации рубля рублевый индекс ММВБ восстановился до пикового предкризисного значения всего за

8 месяцев, а восстановление валютного индекса РТС заняло 58 месяцев. В 2008–2009 гг. рубль был девальвирован примерно на 50%, при этом в ходе последующего укрепления была отыграна примерно половина от его обесценения. По этой причине оба индекса сейчас восстанавливаются примерно одинаковыми темпами: индекс РТС – 48 месяцев подряд, а индекс ММВБ – 49 месяцев.

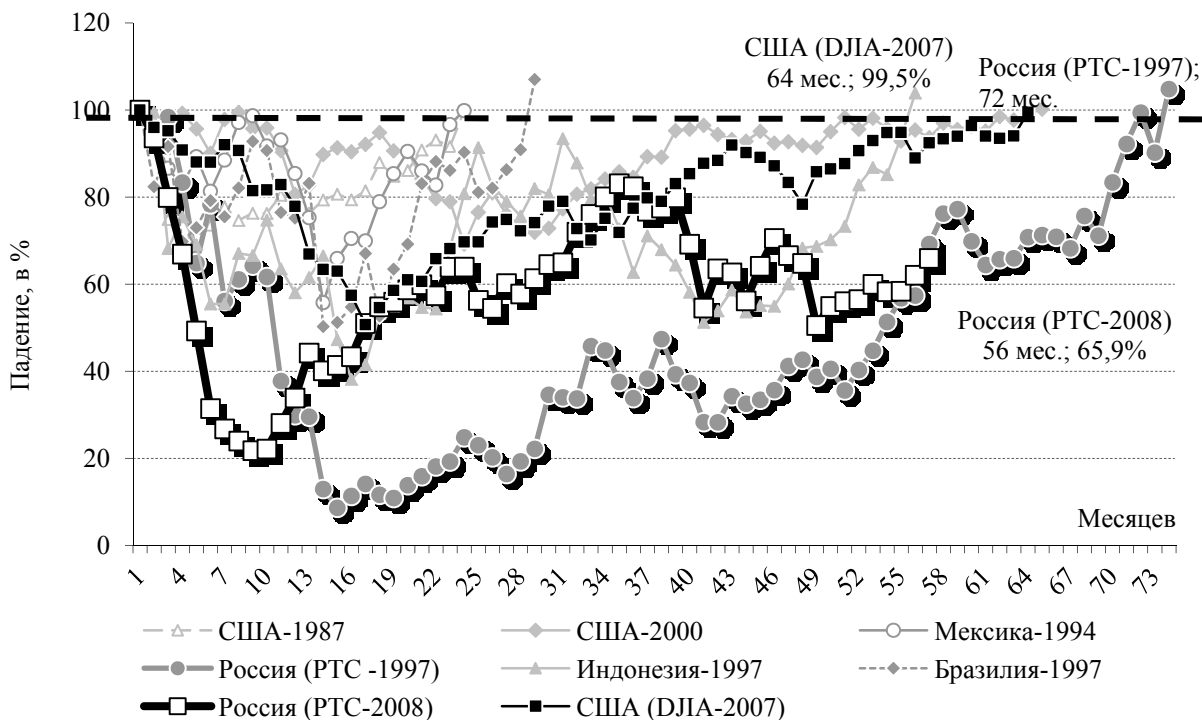
На фоне крупнейших долгосрочных финансовых кризисов последнего столетия (рис. 1) текущий финансовый кризис в России является краткосрочным. По W-образной траектории его можно сравнить с корейским финансовым кризисом, случившимся в 1989 г. и продолжавшимся 183 месяца, в отличие от 56-месячной продолжительности нынешнего российского цикла «спад–восстановление». В условиях затянувшейся рецессии глобальной экономики интересно вспомнить, что в современной истории фондовым индексам не всегда удавалось возвращаться к прежним пиковым значениям. После падения в 1989 г. восстановление японского индекса Nikkei-225 продолжается уже 278 месяцев, в январе 2013 г. он достиг всего 28,6% предкризисного пика. Через 25 месяцев Nikkei-225 может побить 303-месячный рекорд восстановления американского DJIA после Великой рецессии 1929–1933 гг. Композитный индекс NASDAQ (США) в январе 2013 г. за 156 месяцев дошел лишь до 66,9% пикового значения, зафиксированного в 2000 г. По графику восстановления и W-образной траектории данный индекс соответствует параметрам восстановления индекса корейского фондового рынка после его обвала в 1989 г.



Источник: по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Рис. 1. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире по состоянию на 31 января 2013 г. (пик = 100%)

На фоне наиболее известных краткосрочных финансовых потрясений в США в 1987, 2000 и 2007 гг., в Мексике в 1994 г., в Индонезии в 1997 г. и в Бразилии в 1997 г. российский кризис 2008–2009 гг. выделяется наибольшей глубиной и более длительным периодом восстановления (рис. 2). Причинами этого является не только затянувшаяся рецессия крупнейших экономик, но и слабость фондового рынка в России из-за падения темпов экономического роста, продолжающегося оттока капитала и нерешенности институциональных проблем. В январе 2013 г. американскому индексу DJIA в отличие от индикаторов российского фондового рынка удалось полностью восстановиться до пика 2007 г. На тот же момент времени индекс РТС достиг лишь 65,9% предкризисного пика 2008 г. При этом по итогам 56 месяцев текущий график и уровень его восстановления стали точно следовать срокам и уровням восстановления индекса РТС после кризиса 1997 г.

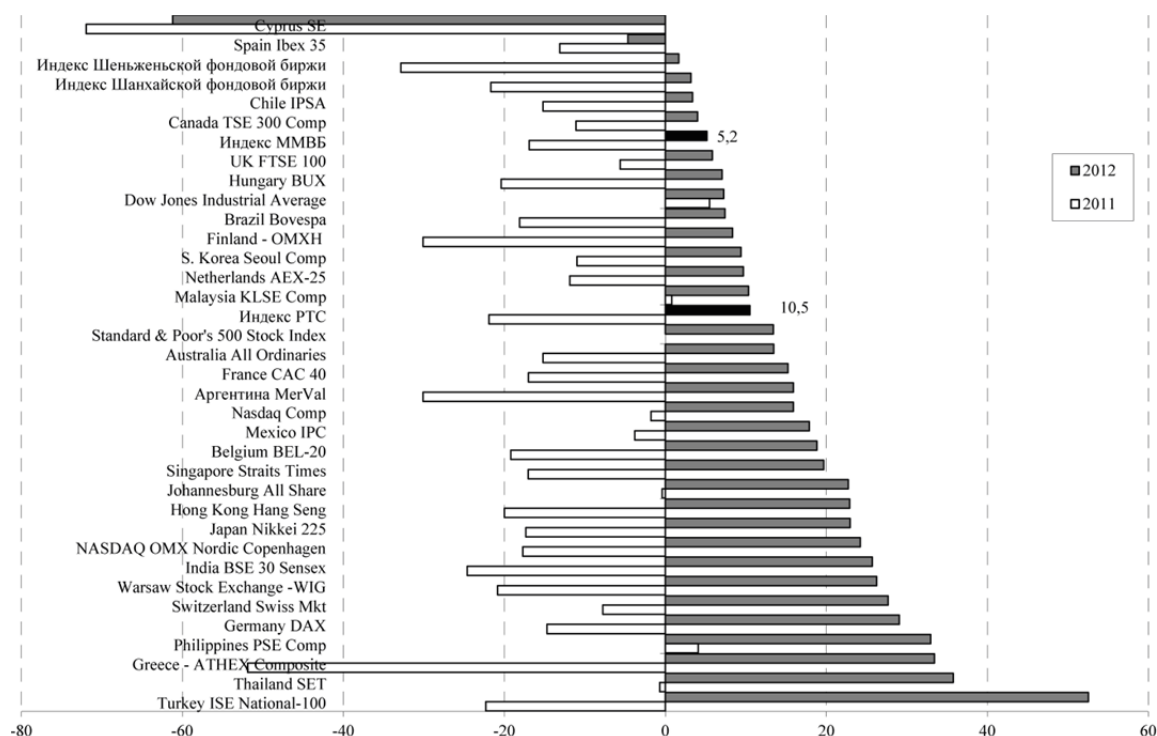


Источник: по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Рис. 2. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на 31 января 2013 г. (пик = 100%)

При сравнении динамики индексов РТС и ММВБ с аналогичными индикаторами фондового рынка других стран уже второй год подряд проявляется интересная тенденция. Поведение российских индексов перестало быть экстремальным. Это означает, что обычно они были лидерами или аутсайдерами по доходности среди индексов всех других рынков. Однако теперь по годовой доходности российские индексы находятся в середине списка индексов разных стран (рис. 3). В 2011 г. эта особенность наблюдалась

при массовых падениях фондовых индексов, в 2012 г. – в условиях умеренного роста в мире цен на акции. Это связано с разнонаправленным влиянием на российский фондовый рынок все более сложного набора факторов, прежде всего динамики нефтяных цен, движения средств портфельных иностранных инвесторов, внутренней ликвидности и некоторых других.



Источник: по данным Московской биржи, www.finance.yahoo.com. и Всемирной федерации бирж.

Рис. 3. Доходность мировых фондовых индексов в 2011–2012 гг., %

Одним из наиболее важных трендов в развитии рынков акций в мире в 2012 г. было продолжающееся сжатие объемов биржевых торгов (табл. 2). За указанный период в США объемы торгов акциями на биржах составляли лишь 54,5% уровня 2007 г., аналогичный показатель для Лондонской биржи, биржи Euronext (Европа) и Немецкой биржи составил соответственно 21,3; 27,9 и 37,9%. В большей мере это вызвано массовым бегством инвесторов от вложений в рискованные активы в период затянувшейся рецессии.

В то же время нельзя исключать влияния роста недоверия институциональных инвесторов к современным механизмам биржевой торговли из-за опережающего роста участников, использующих высокочастотную и иные виды спекулятивных стратегий. Об этом, в частности, свидетельствуют публичные материалы переписки Института инвестиционных компаний (Investment Company Institute) в США с Комиссией по ценным бумагам и биржам (SEC) о необходимости введения регулирования деятельности участников рынка, применяющих высокочастотную торговлю. По мнению организа-

ции, объединяющей крупнейшие компании по управлению инвестициями в США, высокочастотная торговля, доля которой на американском рынке ценных бумаг оценивается в 50–70%, несет значительные риски для индустрии взаимных фондов¹, обусловленные использованием конфиденциальной информации о крупных торговых заявках, применением практики манипулирования рынками в виде фронт-раннинга, созданием неоправданных перепадов ликвидности на рынке ценных бумаг. В итоге, как опасается ICI, это может привести к дезорганизации рынка и дать преимущества участникам рынка, использующим высокочастотную торговлю, за счет долгосрочных инвесторов². Одним из проявлений рисков, свойственных высокочастотной торговле, стал крах в 2012 г. брокерской компании Knight Capital Group Inc., известной своим лоббизмом данных торговых стратегий и поглощенной в итоге чикагской компанией Getco LLC³. 1 августа 2012 г. из-за неправильно установленного нового программного обеспечения в Knight Capital в торговую систему NYSE попало огромное количество ошибочных заказов, что привело к убыткам брокера в размере 440 млн долл.

Таблица 2

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2012 гг. (2007 г. = 100%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
США (NYSE и NASDAQ)	100	150,2	109,7	71,5	72,2	54,5
Китай (две биржи)	100	70,2	114,9	103,1	98,5	63,8
Япония (Токийская и Осакая биржи)	100	90,5	64,5	65,9	64,0	55,5
Великобритания	100	62,8	33,0	29,1	28,8	21,3
Европехт	100	78,2	35,1	35,8	37,8	27,9
Германия	100	92,3	38,3	41,8	52,3	37,9
Гонконг	100	177,4	162,5	174,2	169,2	120,6
Канада	100	107,6	75,3	83,0	92,4	82,5
Австралия	100	76,9	57,6	92,4	94,2	70,8
Россия (ММББ – рыночные сделки)	100	74,5	90,5	106,0	151,9	44,7
Россия (ММББ – все режимы торгов)	100	117,2	71,4	84,1	134,6	125,7
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	73,6	40,3	41,3	45,6	32,3

Источник: расчеты по данным Всемирной федерации бирж.

По оценкам компании Tabb Group, доля внебиржевых торговых систем, работающих по принципу «черного ящика» (dark pools), на американском рынке акций выросла с 3% в 2007 г. до 15% в 2012 г.⁴ Значительную долю данных объемов представляют собой сделки с акциями, ушедшие с бирж.

Ситуация с ликвидностью рынка акций на Московской бирже была противоречива. Объем рыночных (анонимных) сделок на бирже опустился до 44,7% от уровня 2007 г., в то время как всего год назад при объединении бирж РТС и ММББ он достигал 151,9%

¹ Письмо Investment Company Institute (ICI) в адрес SEC от 10 апреля 2010 г. о предложениях по структуре рынка ценных бумаг. Опубликовано на официальном сайте ICI в Интернете по адресу: <http://www.ici.org/pdf/24266.pdf>

² Паттерсон С. Неуютно на бирже // WSJ. 17 декабря 2012 г. Опубликовано с переводом на русский язык: Ведомости. 19 декабря 2012 г.

³ Strasburg J., Patterson S. High-Speed Traders Race to Fend Off Regulators. WSJ, December 27, 2012.

⁴ Данные приводятся в статье Patterson S. Finra CEO Says It Is Expanding Oversight of Dark Pools. WSJ, January 8, 2013.

к той же базе. Напротив, стоимость сделок с акциями по всем режимам торгов в 2012 г. выросла на 25,7% к показателю 2007 г. Причина в том, что основным режим торгов акциями на Московской бирже включает рынок РЕПО, который косвенным образом поддерживается Банком России¹.

Более оптимистично, чем ситуация с ликвидностью, выглядит картина динамики капитализации рынка на мировых биржах (табл. 3). В 2012 г. капитализация компаний на американских биржах достигла 94,9% уровня предкризисного 2007 г. На фондовых биржах Японии данный показатель составил 80,3%, Великобритании – 88,0, Германии – 70,6, Гонконга – 106,7, Канады – 94,2, Австралии – 106,8, на общеевропейской бирже Euronext – 67,1%. Даже при снижающейся биржевой ликвидности показатели капитализации постепенно стали возвращаться на докризисный уровень благодаря росту цен акций на крупнейших глобальных биржах, зафиксированному в 2012 г.

Таблица 3

Динамика капитализации внутреннего рынка в 2007–2012 гг. (2007 г. = 100%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
США (NYSE и NASDAQ)	100	58,3	76,7	87,9	79,5	94,9
Китай (Shanghai SE)	100	38,6	73,2	73,5	63,8	68,9
Япония (Токийская биржа)	100	71,9	76,3	88,4	76,8	80,3
Великобритания	100	48,0	72,5	80,5	75,2	88,0
Euronext	100	49,8	68,0	69,4	57,9	67,1
Германия	100	52,8	61,4	67,9	56,3	70,6
Гонконг	100	50,1	86,8	102,1	85,1	106,7
Канада (TMX Group)	100	47,3	76,7	99,3	87,4	94,2
Австралия (Australian SE)	100	52,7	97,2	112,0	92,3	106,8
Россия*	100	26,4	57,3	91,7	72,9	71,8
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	45,3	65,8	83,9	67,8	80,1

* По данным S&P за 2007–2012 гг.

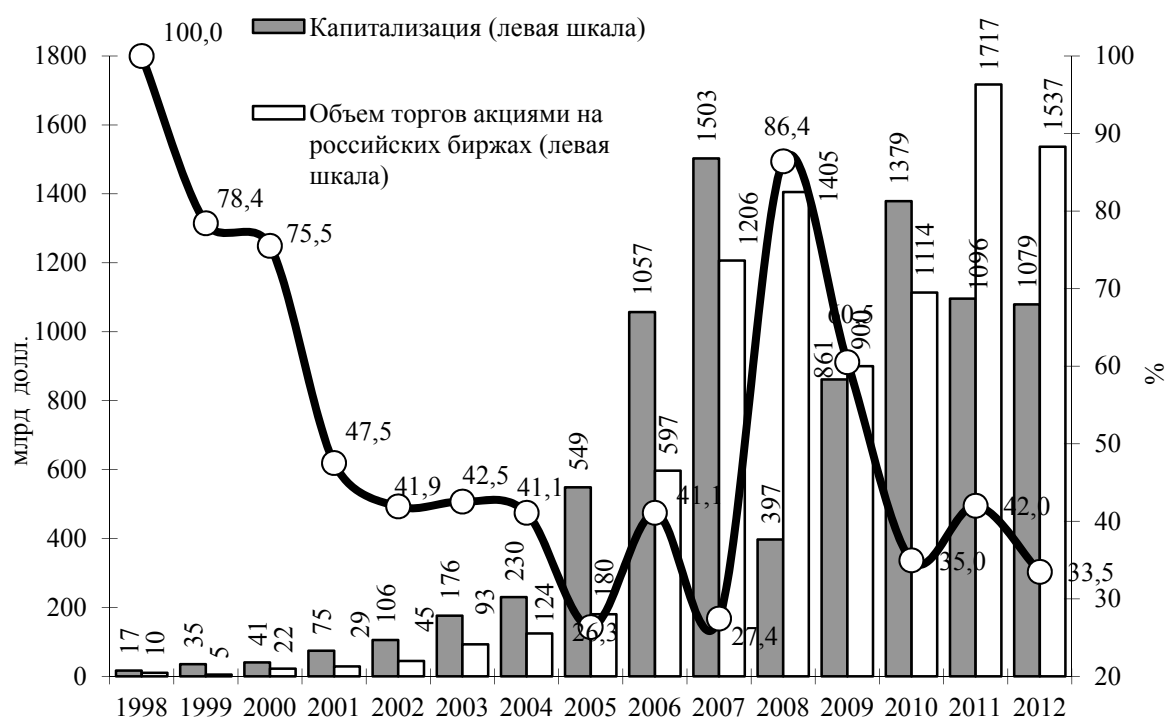
Источник: расчеты по данным Всемирной федерации бирж.

Уровень капитализации российских АО в 2012 г. составил 1,1 трлн долл., или 71,8% уровня 2007 г., что в целом соответствует уровням восстановления данного показателя на крупнейших торговых площадках мира. Однако особенностью динамики капитализации в России в 2012 г. было то, что, в отличие от других рассматриваемых стран и несмотря на рост индексов РТС и ММВБ, она не выросла, а даже несколько снизилась по сравнению с показателем 2011 г. (рис. 4). Это связано с уходом отдельных российских эмитентов в зарубежную юрисдикцию, а также со слабыми показателями ряда крупных компаний по итогам года. Например, в 2012 г. стоимость акции государственной компании ОАО «Газпром» снизилась со 183,8 до 143,7 руб., или на 28,1%, его прибыль сократилась на 11%, что, по мнению аналитиков, отражает проблемы конкурентоспособности и дивидендной политики данной компании. По мнению аналитиков UBS, «Газпром» является самой недооцененной среди крупных нефтегазовых компа-

¹ Как правило, Банк России ограниченно совершает сделки РЕПО на биржевом рынке акций. Однако большой объем ликвидности, предоставляемый им через рынок РЕПО облигаций крупнейшим банкам, позволяет им часть избыточной ликвидности использовать для кредитования брокеров и их клиентов на рынке РЕПО акций.

ний в мире¹. Данный пример показывает, что проблемы с эффективностью деятельности государственных компаний и низким уровнем корпоративного управления становятся ощутимым препятствием для роста капитализации российских компаний.

Суммарные объемы биржевых торгов по всем режимам на Московской бирже уменьшились с 1,7 трлн долл. в 2011 г. до 1,5 трлн долл. в 2012 г., или на 10,8%. Волатильность рынка акций, измеряемая стандартным отклонением дневных изменений индекса РТС, в 2012 г. снизилась по сравнению с предшествующим годом, составив 33,5% к уровню 1998 г.



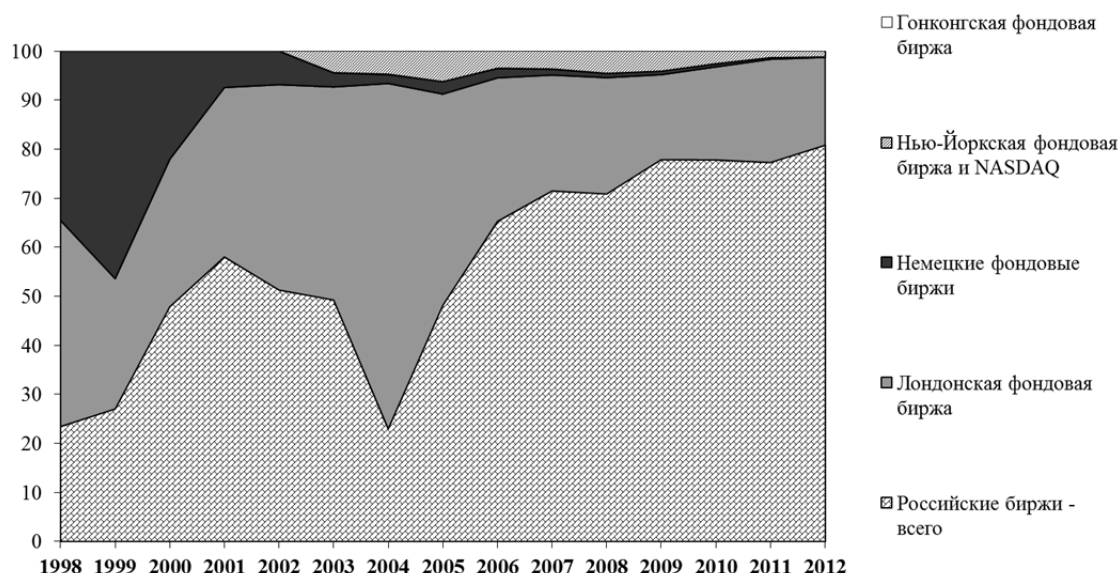
Источник: расчеты по данным Московской биржи и S&P в части капитализации.

Рис. 4. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

По общему объему биржевых торгов акциями, включая все режимы, в 2012 г. Московской бирже удалось сохранить позиции основного организатора торгов долевыми инструментами (акциями и депозитарными расписками) российских эмитентов (рис. 5 и табл. 4). Доля Московской биржи в объемах торгов указанными акциями и расписками повысилась с 77,3% в 2011 г. до 80,8% в 2012 г. Доли Лондонской, Немецкой и двух крупнейших американских бирж заметно сократились. Однако данное событие произошло не в результате роста привлекательности российской биржи в глазах глобальных инвесторов, а лишь потому, что зарубежные биржи в отличие от московской пло-

¹ Ходякова Е. Новый антирекорд «Газпрома» // Ведомости. 13 февраля 2013 г.

щадки не опирались на механизм поддержки биржевой ликвидности со стороны центрального банка.



Источник: расчеты автора по данным российских и зарубежных бирж.

Рис. 5. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

Серьезным поражением российского фондового рынка в конкуренции бирж, которое может иметь далеко идущие последствия с точки зрения прецедента для национальных компаний, является уход в офшорную юрисдикцию и переход в категорию основного рынка Лондонской фондовой биржи таких компаний, как «Полюс Золото», «Полиметалл», холдинга Mail.ru.

Таблица 4

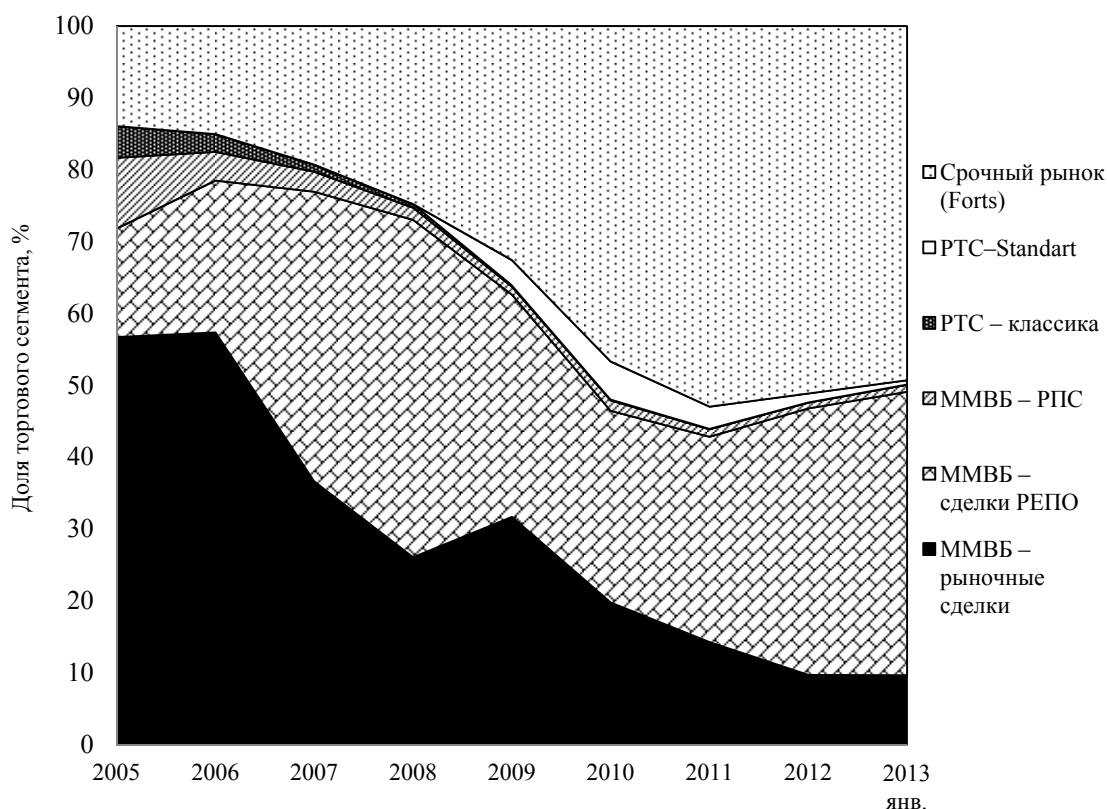
Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

	2000	2005	2010	2011	2012
ФБ «ММВБ»	36,0	38,1	69,9	72,1	78,7
РТС – классический рынок	11,9	2,0	0,2	0,1	0,03
РТС – биржевой (Т+0) рынок		0,8	0,02	0,01	
ФБ «Санкт-Петербург»	0,003	7,3	0,001	0,001	0,0002
РТС-Standard			7,7	5,1	2,1
Российские биржи – всего	47,9	48,2	77,8	77,3	80,8
Лондонская фондовая биржа	30,1	43,1	19,0	21,1	17,9
Немецкие фондовые биржи	22,0	2,6	0,6	0,3	0,05
Нью-Йоркская фондовая биржа и NASDAQ		6,2	2,6	1,4	1,2
Гонконгская фондовая биржа			0,031	0,009	0,005
Акции и депозитарные расписки – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным российских и зарубежных бирж.

На рис. 6 и в табл. 5 показаны изменения в структуре разных режимов торгов на российских биржах, включая сделки на срочном рынке FORTS. После объединения бирж в декабре 2011 г. в данной структуре произошли существенные изменения. Доля

рыночных сделок сократилась с 14,3% в 2011 г. до 9,7% в 2012 г., что является серьезным негативным фактором, поскольку именно рыночные (анонимные) сделки отражают эффективность биржи как ценового центра, и на их основе формируются значения всех фондовых индексов. Доля срочного рынка за тот же период снизилась незначительно – с 53,0 до 51,1%. Рыночные сделки на спот- и срочном рынках были замещены сделками РЕПО, доля которых за год выросла с 28,6 до 37,1%.



Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

Рис. 6. Структура рынка на Московской бирже с января 2005 г. по январь 2013 г.

Другим важным событием после объединения бирж стало постепенное исчезновение сегмента рынка Standard, на котором проходили апробацию более совершенные механизмы гарантий и расчетов по биржевым сделкам с акциями. Доля данного рынка сократилась с 3,1% в 2011 г. до 1,3% в 2012 г. В 2012 г. Московская биржа существенно сократила объем программы материального поощрения маркет-мейкеров в сегменте рынка Standard, что, по оценке представителей самой биржи, существенно повлияло на падение объема торгов¹. Однако есть основания полагать, что в 2013 г. биржа перейдет

¹ Трифонов А. Биржа недосчиталась 9 трлн руб. // Ведомости. 18 января 2013 г.

к полномасштабному использованию стандарта расчетов T+2, что станет достойной заменой рынку Standard.

Таблица 5

**Структура рынка акций на Московской бирже с января 2005 г.
по январь 2013 г.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (январь)
ММВБ – рыночные сделки	56,7	57,4	36,6	26,1	31,7	19,8	14,3	9,7	9,6
ММВБ – сделки РЕПО	15,1	21,1	40,3	47,0	31,0	26,7	28,6	37,1	39,4
ММВБ – РПС	9,8	4,0	2,8	1,7	1,1	1,5	1,1	0,8	1,0
РТС – классика	4,4	2,5	1,0	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
РТС – Standard					3,5	5,3	3,1	1,3	0,6
Срочный рынок (FORTS)	13,9	15,0	19,3	24,8	32,6	46,7	53,0	51,1	49,3
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

Слабым звеном российской биржи является рынок IPO-SPO, доля Московской биржи в общем объеме публичных размещений акций российских компаний остается близкой к нулю. По данным Dealogic, в 2011 г. российские компании провели IPO-SPO на сумму 11,3 млрд долл., при этом, по данным НАУФОР, Московская биржа провела всего 2 IPO на сумму 0,75 млрд долл.¹ В 2012 г. из 9,5 млрд долл. сделок по публичному размещению акций на долю Московской биржи пришлось 0,15 млрд долл. Из двух крупнейших публичных размещений российских компаний объем акций, приобретенных через подачу заявок на Московской бирже, составил 2,9% у Сбербанка России и 2,3% – у «Мегафона»².

События, произошедшие в начале 2013 г., позволяют надеяться хотя бы на частичное решение проблемы размещения акций российских компаний на Московской бирже. На расширенном заседании правительства 25 января 2013 г. президент В. Путин заявил, что приватизационные сделки в форме IPO должны проводиться таким образом, чтобы выпущенные акции обращались на российских биржах. Данное требование, вероятно, найдет отражение в нормативных правовых актах.

Кроме того, 15 февраля 2013 г. было успешно проведено IPO Московской фондовой биржи на сумму 15,0 млрд руб., особенность которого заключалась в том, что все дополнительно выпускаемые акции размещались исключительно на российской площадке. Относительно успешно проведенное IPO показало, что на внутреннем рынке можно проводить крупные размещения ценных бумаг, обеспечивая участие в данном процессе крупнейших международных инвесторов.

¹ Совершенствование процедуры эмиссии ценных бумаг (доклад НАУФОР). 13 декабря 2011 г. Опубликовано на сайте НАУФОР по адресу: <http://naufor.ru/tree.asp?n=9411&hk=20111216>

² Кузнецов И., Ладыгин Д. Первичное размещение пенсий. Рынок IPO получил президентское послание // Коммерсантъ. 28 января 2013 г.

Помимо решения проблемы доли на рынке публичных размещений российских компаний, бирже также предстоит преодолеть негативную тенденцию делистинга акций крупных эмитентов, имевшую место в 2011–2012 гг. По данным отчетности ЗАО «ФБ ММВБ», число эмитентов акций на бирже сократилось с 320 в 2011 г. до 275 в 2012 г., или на 14,1%, количество выпусков акций – соответственно с 418 до 368, или на 12,0%.

В 2012 г. биржу покинули более 30 крупных АО, включая Петербургскую сбытовую компанию, «Курганэнерго», «СУЭК-Красноярск», Дальневосточный банк, Выксунский металлургический завод, «Башкирэнерго», Подольский машиностроительный завод, Кемеровское ОАО «Азот», Московскую теплосетевую компанию, ОГК-1, ОГК-2, ОГК-3, Таганрогский металлургический завод, Северский трубный завод, Синарский трубный завод, Тулагорводоканал, ТГК-13, Кольскую энергосбытовую компанию, Казанский вертолетный завод, Улан-Удэнский авиационный завод, «Сибур Холдинг», «Куйбышевнефтеоргсинтез», РТМ, «Нутриинвестхолдинг», «Полиметалл», «Седьмой континент», «Балтику», ЛОМО, «Фосагро», «Башинформсвязь». Причины данного явления связаны с реорганизацией эмитентов, с неликвидностью их акций на бирже, с нежеланием эмитентов раскрывать информацию о себе по МСФО.

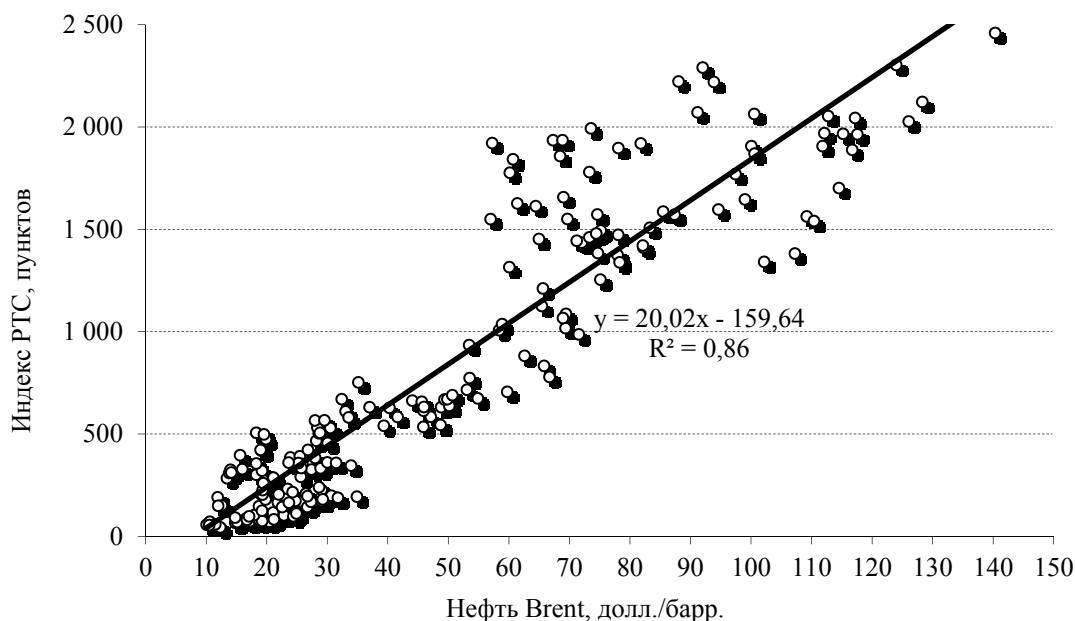
Проявлением ухудшающихся позиций Московской биржи в глобальной конкуренции бирж за эмитентов ценных бумаг являются низкие показатели России в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) по критерию способности внутренних рынков к привлечению финансовых ресурсов для развития национальных компаний. По данному критерию Россия занимала следующие места: 125-е из 139 стран в 2010 г., 127-е из 142 в 2011 г. и 130-е из 144 в 2012 г. По аналогичному критерию Индия, Бразилия и Китай в 2012 г. заняли соответственно 19-е, 40-е и 46-е места.

3.2. Рынок акций российских компаний

Как и в предшествующие годы, основными факторами, предопределявшими динамику цен акций российских компаний, были мировая конъюнктура цен на сырьевые ресурсы, прежде всего на нефть и газ; поведение иностранных портфельных инвесторов; валютный курс рубля; нестабильность глобальной экономики и финансовой системы. Большинство из данных факторов находятся вне зоны влияния экономической политики российских властей.

3.2.1. Зависимость от глобальной конъюнктуры цен

Зависимость рынка акций российских эмитентов от нефтяных цен – широко известный факт. Значение коэффициента детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по январь 2013 г., изображенное на *рис. 7*, равно 0,86, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями.



Источник: рассчитано по данным International Financial Statistics (IFS) МВФ и Московской биржи.

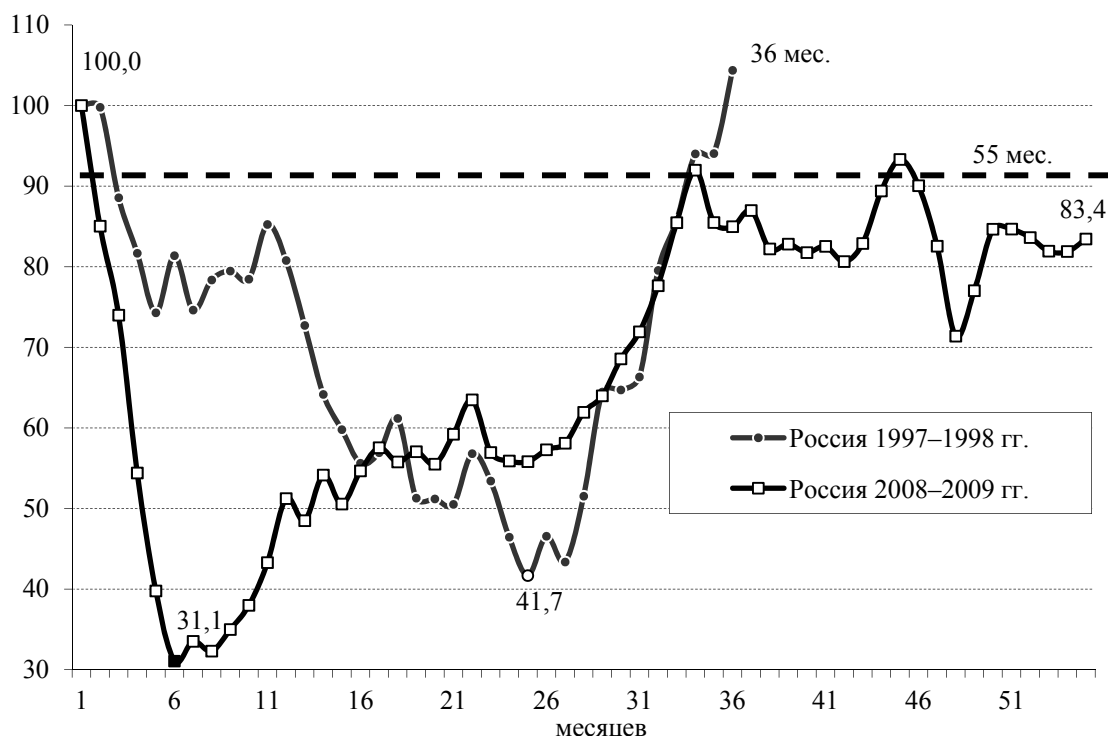
Рис. 7. Зависимость индекса РТС от цены нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по январь 2013 г.

По прогнозам международных финансовых организаций и Минэкономразвития, в ближайшие годы не ожидается значительного роста нефтяных цен. Это предопределяется как умеренным спросом на нефть в условиях замедления темпов роста глобальной экономики и внедрения энергосберегающих технологий, так и развитием новых технологий добычи энергетических ресурсов, в частности сланцевых нефти и газа. По оценкам Минэкономразвития России, обеспеченность потребности в углеводородах за счет собственных ресурсов в США возрастет с 50% в 2010 г. до 66% в 2030 г., по объемам добычи жидкого топлива США сохраняют мировое первенство¹. В этих условиях на европейском и азиатском рынках российским энергоносителям придется столкнуться с растущей конкуренцией со странами Ближнего Востока, Средней Азии и, возможно, с США.

В результате, согласно базовому сценарию развития экономики России в Прогнозе МЭР до 2030 г., только через 10 лет, к 2023 г., цена на нефть Urals достигнет 127 долл. за баррель, т.е. предкризисного пика в июне 2008 г. Как показано на рис. 8, данный прогноз пока подтверждается фактическими данными. В отличие от кризиса 1997–1998 гг., когда цены на нефть восстановились за 36 месяцев, в настоящее время за

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (Прогноз МЭР до 2030 г.), опубликованный на официальном сайте МЭР в Интернете в январе 2013 г. С. 32.

55 месяцев они достигли лишь 83,4% уровня предкризисного пика. При этом уже 22 месяца цены на нефть удерживаются на относительно стабильном уровне.

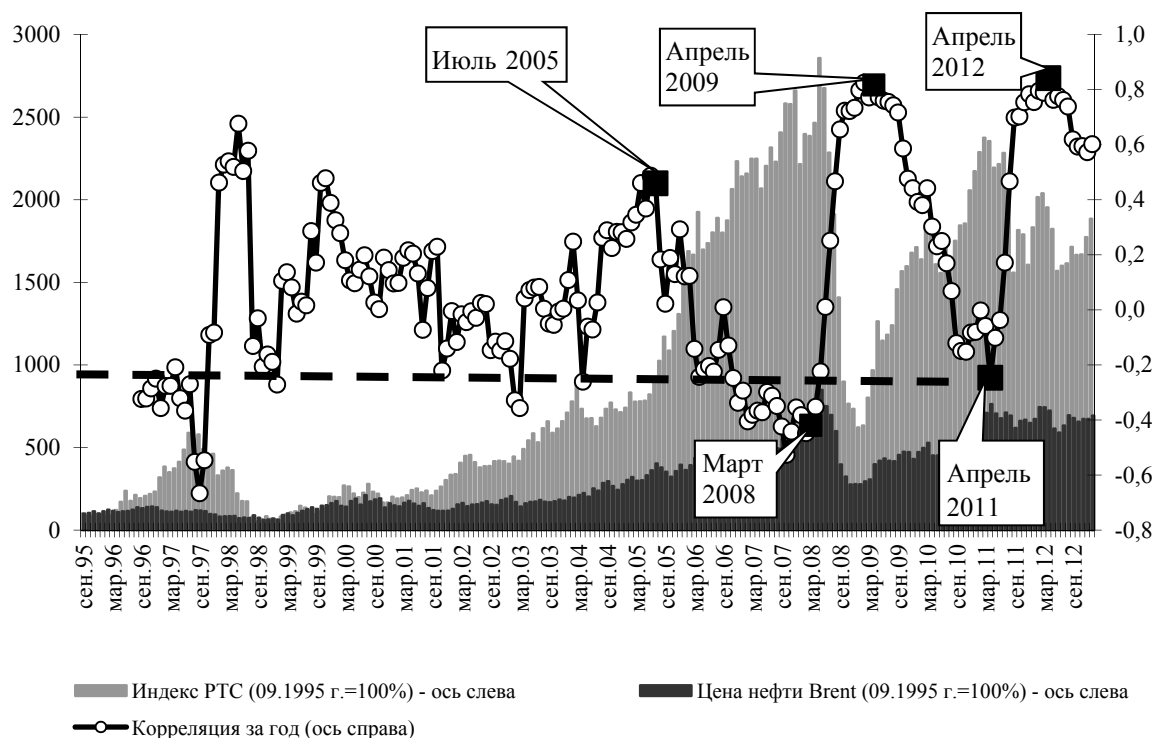


Источник: по данным IFS МВФ.

Рис. 8. Падение и восстановление цены нефти Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены =100%) на январь 2013 г.

Более точное представление о зависимости фондовых индексов и нефтяных цен дает анализ относительных изменений данных показателей. На рис. 9 приводятся результаты изменений коэффициента корреляции между месячными относительными изменениями индекса РТС и цен на нефть Brent в течение 12-месячного периода. Особенностью скользящей корреляционной кривой является то, что она отражает усиление или ослабление связи между двумя показателями с запаздыванием на год.

Кривая корреляции изменений индекса РТС и цен нефти имеет циклический характер. По мере движения индекса к предкризисному пику коэффициент корреляции снижается и становится отрицательным. Это означает, что цена нефти и значение индекса неожиданно начинают меняться разнонаправленно. Во время обвала рынка акций позитивная корреляция между изменениями индекса и ценами на нефть восстанавливается. По завершении острой фазы кризиса корреляция опять устремляется к минус 1.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF и ММВБ-РТС.

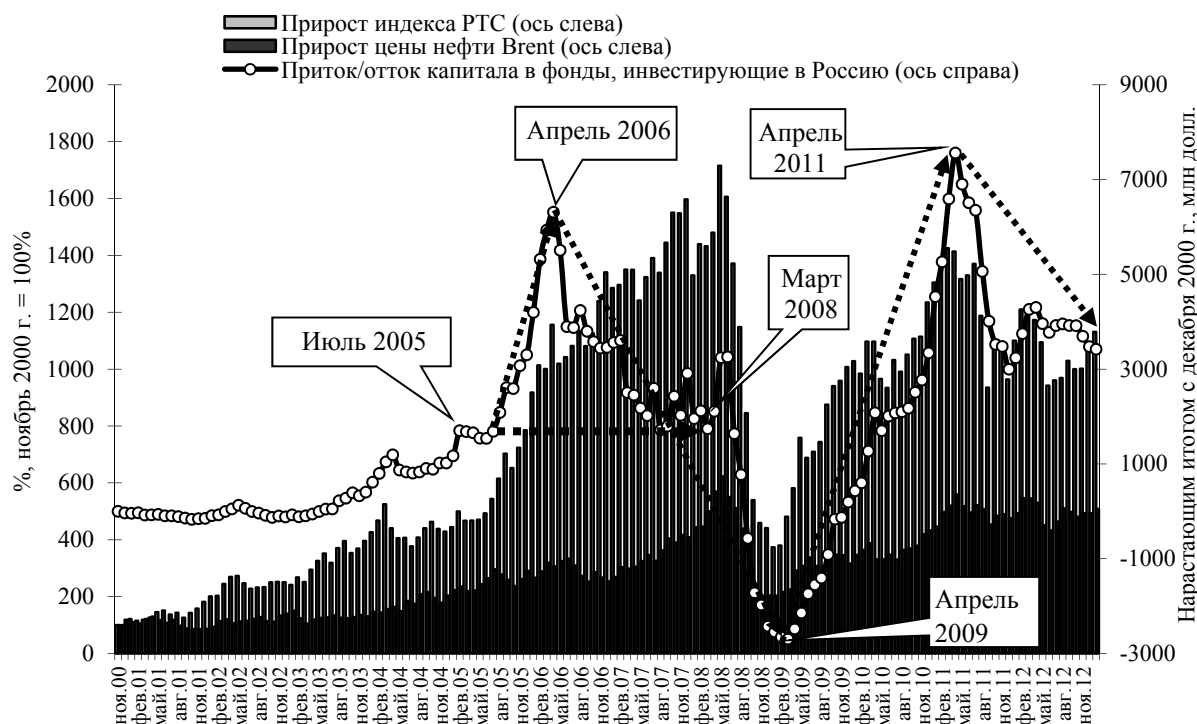
Рис. 9. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены нефти Brent с сентября 1995 г. по январь 2013 г.

В динамике кривой корреляции в течение последнего 10-летия отчетливо выделяются пять периодов:

- с начала 2000-х годов по июль 2005 г. – рост коэффициента корреляции с уровня -0,2 до 0,5, нефтяные цены и индекс РТС росли однонаправленно;
- июль 2005 г. – апрель 2008 г. – снижение коэффициента корреляции с 0,5 до -0,5, цена нефти и индекс РТС в целом за период выросли, однако во второй половине 2006 г. и первой половине 2007 г. наблюдалось снижение нефтяных котировок;
- апрель 2008 г. – апрель 2009 г. – коэффициент корреляции с уровня -0,5 вырос до 0,8, это был период обвального падения цен на нефть и цен акций АО;
- апрель 2009 г. – апрель 2011 г. – коэффициент корреляции снизился с уровня 0,8 до -0,2, цена на нефть умеренно повысилась, а индекс РТС испытал бурный восстановительный рост;
- май 2011 г. – по январь 2012 г., рост коэффициента корреляции до 0,8 в апреле 2012 г. с его некоторым снижением к январю 2013 г. до 0,6; в это время цены на нефть и акции российских АО в целом снижались.

3.2.2. Приток/отток иностранных портфельных инвестиций

По силе влияния на цены акций российских эмитентов отток и приток средств иностранных портфельных инвесторов, фиксируемые Emerging Portfolio Fund Research (EPFR)¹, не уступают динамике цен на нефть, о чем свидетельствуют данные *рис. 10*.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF, Московской биржи и ресурса EPFR.

Рис. 10. Прирост индекса РТС и цены на нефть Brent, приток (отток) средств в фонды, инвестирующие в Россию, рассчитанные нарастающим итогом с ноября 2000 г. по январь 2013 г.

Возвращаясь к выделенным пяти периодам, в течение которых менялся характер зависимости изменений индекса РТС от динамики нефтяных цен, на основе анализа

¹ Данные EPFR о притоке/оттоке средств из иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, можно рассматривать как индикатор инвестиционного поведения крупных иностранных портфельных инвесторов, включая глобальные и региональные фонды. По нашим оценкам, портфели специализированных фондов составляют около 50% инвестиций в Россию региональных и глобальных инвестиционных фондов. Если инвесторы специализированного фонда, например, выводят из него свои инвестиции, это еще не означает вывода капитала из России. Он случится лишь тогда, когда для исполнения обязательств перед инвесторами фонд начинает распродажу своих вложений в акции российских АО. Если выводятся средства из глобальных или региональных фондов, то оценить в количественном выражении влияние данной операции на сокращение вложений данных фондов в акции российских компаний, составляющих, как правило, незначительную часть портфеля данных фондов, практически невозможно. Тем не менее если наблюдается вывод средств из специализирующихся на России иностранных фондов, то, скорее всего, глобальные и региональные портфельные инвесторы также сокращают вложения в Россию.

накопленных инвестиций иностранных фондов, специализирующихся на России, можно объяснить данное явление.

Рост коэффициента корреляции индекса РТС и цен нефти с начала 2000-х годов по июль 2005 г. был связан с тем, что в течение этого периода оба фактора, воздействующих на динамику рынка акций, – нефтяные цены и приток средств в иностранные фонды, инвестирующие в Россию, – действовали однонаправленно. Цены на нефть повышались, портфельные инвестиции приходили, индекс РТС стабильно рос. Как показано в *табл. 6*, с ноября 2000 г. по июнь 2005 г. в специализированные фонды поступило 1,5 млрд долл. средств инвесторов.

Снижение коэффициента корреляции в июле 2005 г. – апреле 2008 г. до -0,5 обусловлено разнонаправленной динамикой нефтяных цен и средств иностранных портфельных инвесторов. С июля 2005 г. по апрель 2006 г., несмотря на рост волатильности нефтяных цен, в фонды, инвестирующие в Россию, поступило 4,8 млрд долл. новых средств (*табл. 6* и *рис. 10*). Всплеск притока краткосрочных инвестиций объясняется присвоением России международными агентствами инвестиционных рейтингов. Такой рейтинг был получен от FITCH 17 ноября 2004 г., от S&P 31 января 2005 г. Кроме того, 31 мая 2005 г. был оглашен судебный приговор по первому делу М.Б. Ходорковского, и многие портфельные инвесторы поверили заявлениям российских властей о том, что данный случай будет иметь исключительный характер. Однако с апреля 2006 г. практически до апреля 2008 г. произошел резкий разворот в предпочтениях инвесторов иностранных фондов, за данный период, несмотря на стабильный рост нефтяных цен, из фондов, инвестирующих в Россию, стали активно выводить средства (*рис. 10*). В результате оттока портфельных инвестиций рост индекса РТС существенно замедлился по сравнению с бурным повышением нефтяных цен.

С апреля 2008 г. по апрель 2009 г. рост коэффициента корреляции до 0,8 пришелся на период обвала рынка акций. В данный период времени обвал нефтяных цен сопровождался ускоренным выводом средств из иностранных фондов, инвестирующих в Россию. Соответственно за данный период обвалился индекс РТС.

Падение коэффициента корреляции индекса РТС и нефтяных цен в апреле 2009 г. – апреле 2011 г. до -0,2 вновь было обусловлено тем, что ускоренный рост индекса РТС опирался в большей мере на активный приток средств в иностранные фонды при умеренном росте цены нефти. За этот период в иностранные фонды поступило 10,2 млрд долл. новых вложений от инвесторов.

Восстановление коэффициента корреляции индекса РТС и нефтяных цен в мае 2011 г. по январь 2013 г. произошло за счет того, что факторы нефтяных цен и иностранных инвестиций вновь стали работать однонаправленно. Цены на нефть во второй половине года снизились, а частные инвесторы стали вновь забирать средства из фондов, вкладывающих в акции российских компаний. С мая 2011 г. по январь 2013 г. из них вывели 4,1 млрд долл. Соответственно существенно снизился и индекс РТС.

Таблица 6

**Приток/отток средств из иностранных фондов, инвестирующих
в акции российских эмитентов, по данным EPFR**

	Приток(+)/отток(–) средств из фондов, млн долл.
Ноябрь 00 – июнь 05	1538
Июль 05 – апрель 06	4769
Май 06 – март 09	–9005
Апрель 09 – апрель 11	10255
Май 11 – январь 13	–4140

Источник: рассчитано по данным ресурса EPFR.

График изменения накопленных денежных потоков зарубежных фондов, специализирующихся на вложениях в Россию, отраженный на *рис. 10*, показывает, что ключевые изменения в поведении иностранных инвесторов происходили в мае 2006 г. и в мае 2011 г. Согласно данным *табл. 6*, с мая 2006 г. по март 2009 г. из специализированных иностранных фондов было выведено 9,0 млрд долл., а с мая 2011 г. по январь 2013 г. – 4,1 млрд долл. Даже если удвоить данные оценки с учетом возможного аналогичного поведения управляющих региональных и глобальных фондов, сокращавших вложения в Россию, получается, что шоковые изменения цен акций на российском рынке способны вызвать постепенный вывод сумм, равных всего 1–2-дневному объему торгов акциями на Московской бирже.

Объяснение факторов, предопределяющих негативные изменения в поведении глобальных портфельных инвесторов на развивающихся рынках, было дано экспертами МВФ в Докладе о финансовой стабильности за сентябрь 2011 г.¹ Ими были использованы данные EPFR за период с января 2005 г. по май 2011 г. о потоках средств специализированных инвестиционных фондов акций в мире, в Азии, в Латинской Америке, в Европе, на Ближнем Востоке и в странах с развитой экономикой. Согласно исследованию, наиболее влиятельными факторами со значимостью на уровне 1% на приток/отток средств фондов оказались:

- официальные прогнозы темпов роста реального ВВП² (со знаком «+»);
- волатильность прогнозов темпов роста ВВП (со знаком «–»);
- волатильность обменных курсов валют (со знаком «–»);
- показатель волатильности рынка акций – индекс VIX (со знаком «–»).

Показатели уровня процентных ставок и строгости валютного регулирования оказались среди слабозначащих факторов.

Данные факторы можно рассматривать как опережающие индикаторы финансовых кризисов, которые применяются управляющими портфелями инвестиционных фондов, специализирующихся на тех или иных рынках. Согласно рассматриваемому исследова-

¹ IMF. Financial Stability Report. September 2011. С. 11–18. Публикуется на сайте www.imf.org.

² Прогнозы роста ВВП и их волатильности рассчитывались по данным базы Consensus Economics.

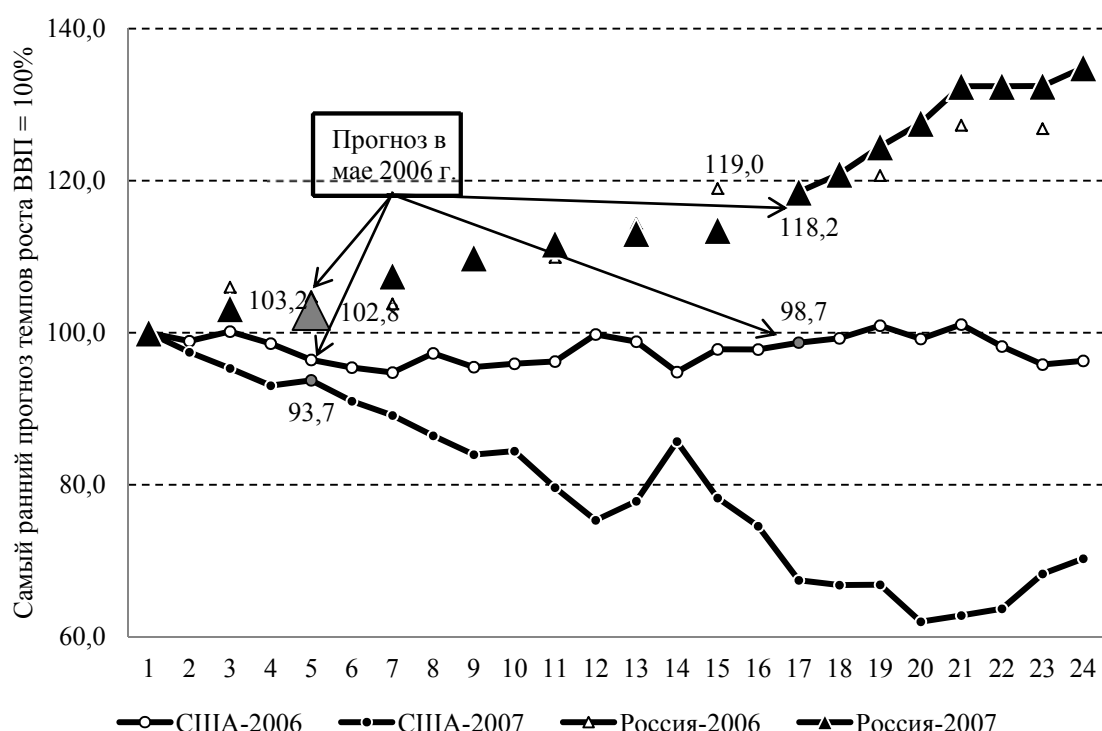
нию МВФ, самый сильный шок в виде максимального объема средств, выведенных из фондов, инвестирующих в страны Европы, Ближнего Востока и Африки, в размере 4,4 млрд долл. пришелся как раз на июнь 2006 г. Именно в этом месяце, как показано на *рис. 10*, случился разворот в поведении инвесторов фондов, инвестировавших в акции российских АО. В этих условиях зафиксированный МВФ в апрельском 2006 г. «Обзоре глобальной экономики» тренд на снижение прогноза темпов роста ВВП во второй половине года в наиболее значимых развитых и развивающихся экономиках¹, а также начавшиеся со II квартала 2005 г. возмущения индекса VIX² могли послужить сигналами к оттоку средств портфельных инвесторов. Всплески волатильности прогнозов роста ВВП и цен акций отражали озабоченность экспертов и рынка диспропорциями в торговых балансах стран, нарастанием кризиса на рынке ипотечных ценных бумаг США и иными факторами, которые в итоге и привели к рецессии 2008 г.

На *рис. 11* показаны данные об изменениях консенсус-прогнозов темпов роста ВВП России и США на 2006 и 2007 гг. крупнейших инвестиционных банков и компаний, рассчитанные на основании данных ресурса Consensus Economics. Прогнозы темпов роста ВВП на 2006 г. собирались с января 2005 г. по декабрь 2006 г., прогнозирование показателя за 2007 г. – с января 2006 г. по декабрь 2007 г. При этом прогнозные показатели по России в течение указанных периодов сводились, как правило, один раз в два месяца.

Из представленных на *рис. 11* данных наибольшее влияние на рост опасений портфельных инвесторов, инвестирующих в Россию, в мае 2006 г. могли оказать прежде всего прогнозы по росту американской экономики в 2007 г. С января по май 2006 г. прогноз роста ВВП в США на 2007 г. снизился на 6,3%, что соответственно предвещало падение спроса на нефть и риски девальвации рубля. В дальнейшем данные прогнозы замедления американской экономики в полной мере оправдались, о чем свидетельствует поведение кривой «США-2007». При этом в том же мае 2006 г. прогноз роста ВВП в США на 2006 г. практически не снизился, как и прогнозные данные по ВВП России на 2006 и 2007 гг. В мае 2006 г. прогноз роста российской экономики на 2006 г. достиг 118,2% от прогноза по состоянию на январь 2005 г., роста на 2007 г. – 102,8% от показателя на январь 2006 г. То есть, по мнению аналитиков крупнейших финансовых организаций в мае 2006 г., ожидавшееся резкое замедление американской экономики в 2007 г. пока не трансформировалось в падение экономик развивающихся стран, в частности России. Однако для портфельных инвесторов данного сигнала было достаточно для начала бегства с развивающихся рынков.

¹ World Economic Outlook (WEO). April 2006, *рис. 1.8*. Опубликован на сайте www.imf.org.

² В книге Р. Раджана «Линии излома» (М.: Дело, 2011. С. 272) отмечено, что со II квартала 2005 г. до II квартала 2007 г. двухгодичная прогнозируемая волатильность цен на опционы компаний, входящих в индекс S&P 500 (two-year implied volatility of S&P500 option price) – рыночные ожидания волатильности цен на акции на два года вперед, – была на 30–40% выше, чем краткосрочная одномесячная волатильность (short-term one-month volatility).



Источник: расчеты по данным Consensus Economics.

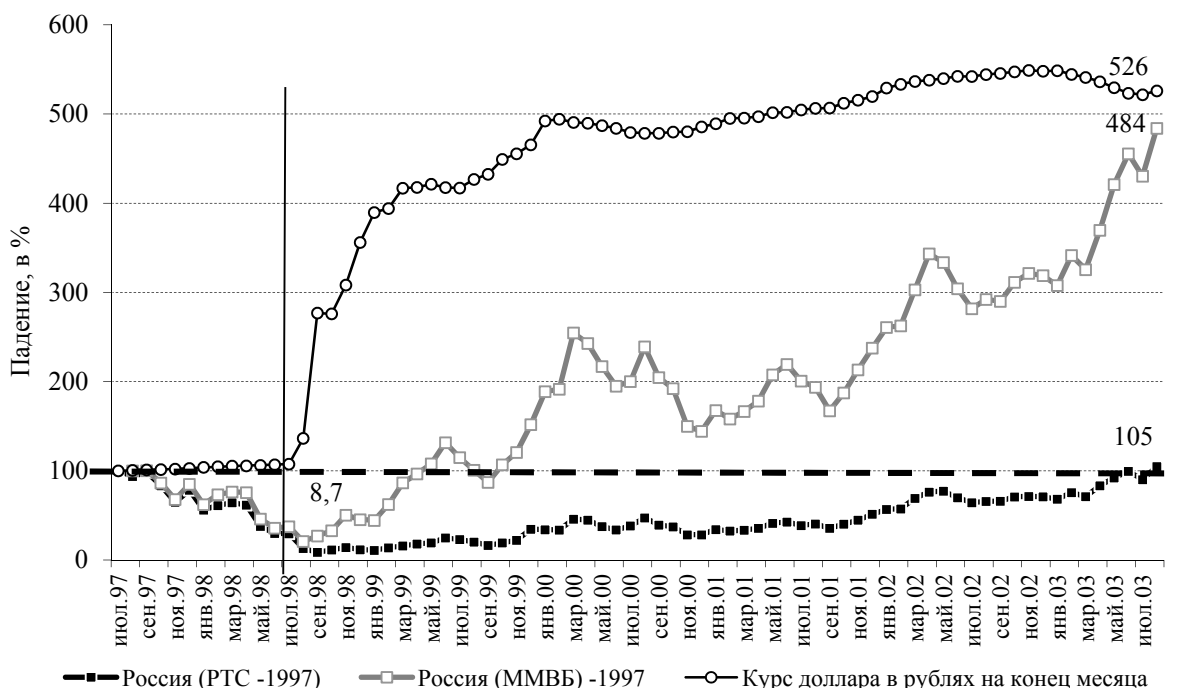
Рис. 11. Изменение значения консенсус-прогнозов аналитиков по росту ВВП на 2006 и 2007 гг.

Интересно, что, выводя средства из фондов, инвестирующих в акции компаний Европы, включая Россию, Ближний Восток и Африку, в июне 2006 г. глобальные портфельные инвесторы проявили чудеса прозорливости, намного опередив самых смелых пророков финансового кризиса. Знаменитое заявление американского профессора Н. Рубини о надвигающемся ипотечном кризисе на конференции МВФ было оглашено только в сентябре 2006 г. В феврале 2008 г. на конференции в швейцарском Давосе министр финансов России А.Л. Кудрин утверждал, что в мировом финансовом кризисе Россия останется тихой гаванью. Кристин Лагарт, нынешняя глава МВФ, в интервью в фильме «Инсайдер» призналась, что она поняла, что наступает кризис, лишь в феврале 2008 г. на саммите G7, на котором министр финансов США Д. Полсон заявлял, что «у нас все под контролем».

Однако уже с мая 2006 г. иностранные инвесторы побежали из России и других развивающихся рынков. Теперь же можно более ясно представить причину такой прозорливости иностранных портфельных инвесторов по сравнению с самыми известными экспертами фондового рынка и представителями монетарных властей. То, что показывали рассмотренные индикаторы в 2012 г., будет проанализировано ниже в разделе о рисках фондового рынка.

3.2.3. Валютные курсы

Отличия в глубине девальвации рубля во время кризисов 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. обуславливают разную динамику восстановления индексов РТС и ММВБ. Оценка акций в портфеле индекса ММВБ осуществляется в рублях, индекса РТС – в долларах, поэтому при более чем 5-кратной девальвации рубля¹ в 1998 г. последующее восстановление индекса ММВБ шло быстрее, чем индекса РТС (рис. 12). До докризисного пика индекс ММВБ восстановился уже к маю 1999 г., т.е. спустя всего 8 месяцев после прохождения «дна» кризиса. Восстановление индекса РТС заняло 58 месяцев после достижения им минимального значения во время кризиса.

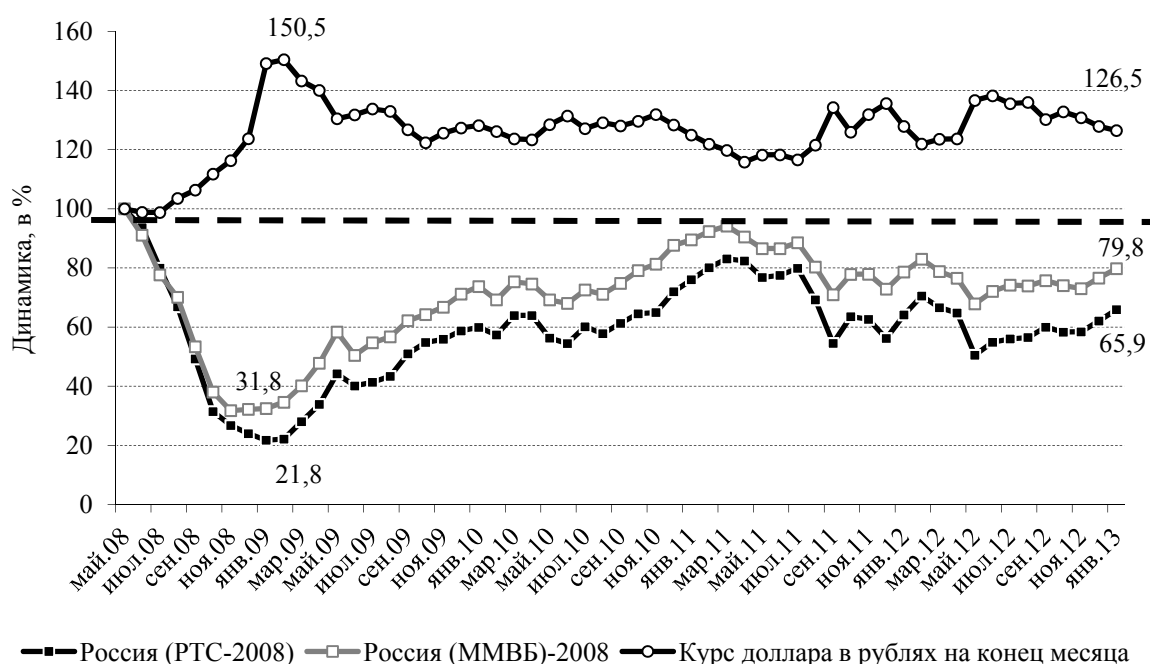


Источник: по данным Московской биржи и Банка России.

Рис. 12. Изменения курса доллара, индексов РТС и ММВБ во время кризиса 1997–1998 гг. (июль 1997 г. = 100%)

Во время кризиса 2008–2009 гг. максимальный уровень девальвации рубля составил 50% (рис. 13) с последующим укреплением рубля. По этой причине восстановление индексов РТС и ММВБ шло практически одинаково с небольшим преимуществом индекса ММВБ, который восстанавливается чуть-чуть быстрее. В январе 2013 г. индекс РТС достиг 65,9%, индекс ММВБ – 79,8% пикового значения данных индексов в мае 2008 г.

¹ В течение 1998–2003 гг.



Источник: по данным ОАО «РТС», ФБ ММВБ, Московской биржи и Банка России.

Рис. 13. Изменения курса доллара, индексов РТС и ММВБ во время кризиса с мая 2008 г. по январь 2013 г. (май 2008 г. = 100%)

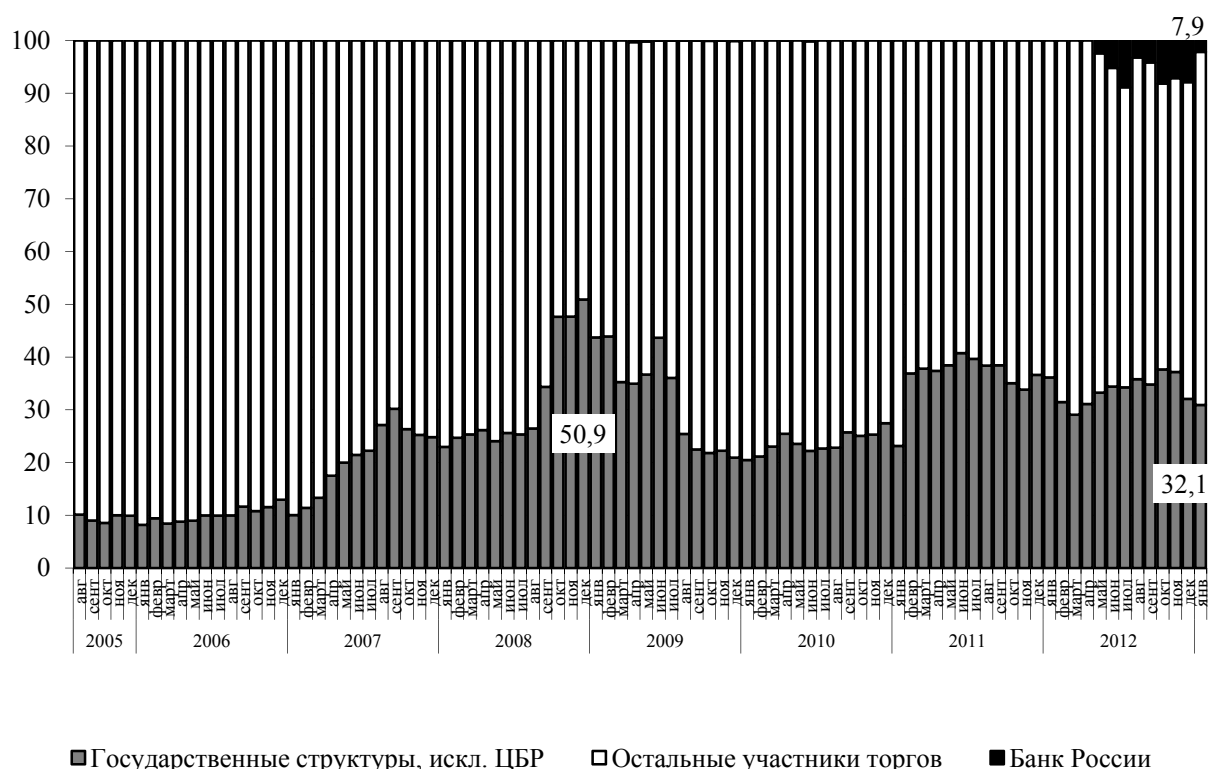
3.2.4. Конкуренция на внутреннем рынке акций

В 2012 г. заметно выросло влияние государственных компаний и ведомств на рынке акций. Это проявлялось в росте доли государственных финансовых организаций в объемах биржевых торгов акциями, в повышении их роли в управлении Московской биржей, в расширении полномочий государственных ведомств в сфере регулирования, надзора и развития на финансовом рынке.

На рис. 14 представлены результаты сделок с акциями на основном рынке Московской биржи, Банка России, государственных банков и связанных с ними структур¹. В острую фазу кризиса — с сентября 2008 г. по июль 2009 г. — на данном сегменте рынка наблюдался заметный рост активности государственных игроков. В декабре 2008 г. доля государственных структур в объемах биржевых сделок с акциями выросла до 50,9%. Во многом это было обусловлено тем, что ряд крупных участников («КИТ-Финанс», Связь-Банк) из-за финансовых проблем перешли под контроль государственных банков, а также реализацией ВЭБом программы поддержки фондового рынка за счет 175 млрд руб., полученных им на возвратной основе из Фонда национального благосостояния. В период восстановления рынка доля государственных банков и их дочерних структур в объеме биржевых торгов акциями снизилась, однако с февраля 2011 г. вновь

¹ ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ 24, Газпромбанк, Сбербанк, «КИТ-Финанс», Связь-Банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. — ИК «Тройка Диалог».

стала расти, достигнув 36,1% в декабре 2011 г. Это объясняется приобретением Сбербанком России инвестиционной компании «Тройка Диалог». В 2012 г. доля государственных финансовых организаций не выросла, однако с мая 2012 г. на биржевой рынок акций вышел Банк России, на который ежемесячно приходилось от 2 до 8% стоимости сделок. В декабре на долю частных финансовых организаций приходилось 60,0% стоимости сделок с акциями на Московской бирже, на государственные финансовые организации – 32,1% сделок и на Банк России – 7,9% сделок.



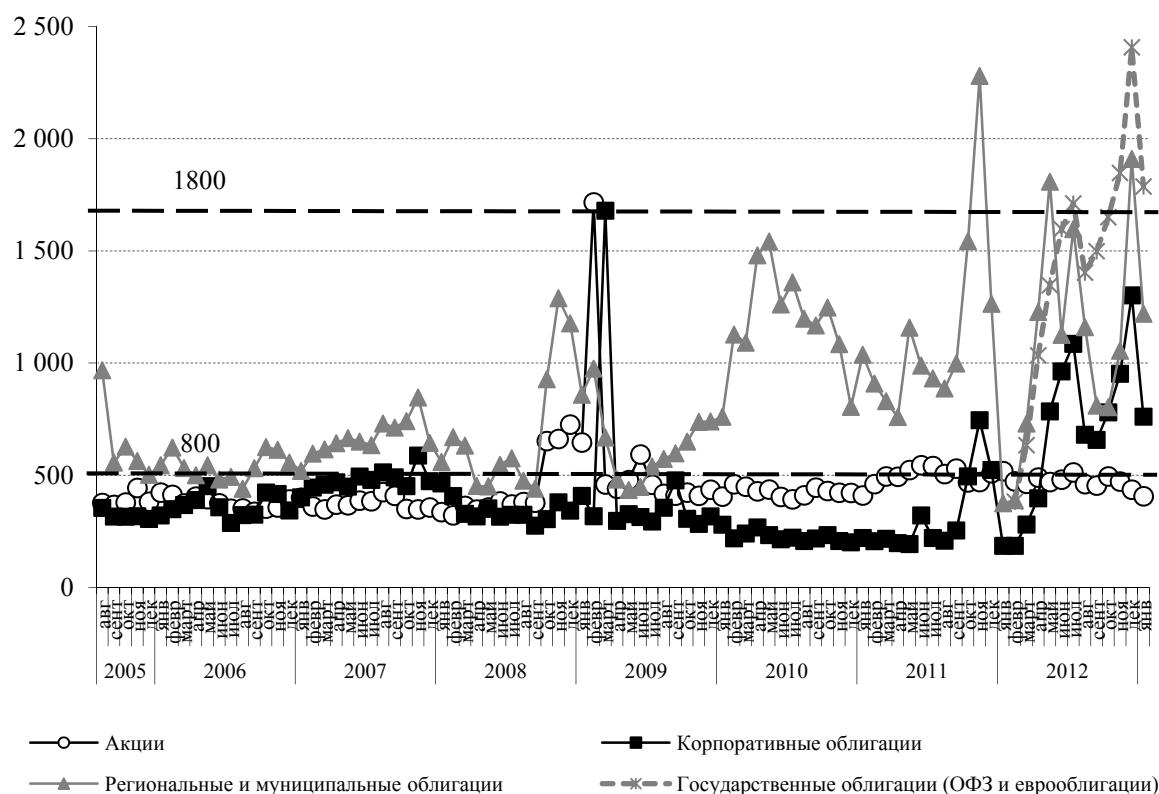
Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 14. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на Московской бирже, %

В 2012 г. заметно ухудшились антимонопольные характеристики большинства сегментов рынка Московской биржи, за исключением акций. Об этом свидетельствуют данные рис. 15 о динамике индекса Херфиндала – Хиршмана (ННН)¹ по сегментам рынка Московской биржи с января 2005 г. по январь 2013 г. По оценкам ФАС, рынок является низкоконтентрированным при значении ННН менее 800, умеренно контентрированным при $800 < \text{ННН} < 1800$, и высококонтентрированным, если ННН превышает

¹ Индекс концентрации рынка Херфиндала – Хиршмана (ННН) рассчитывается путем возведения в квадрат процентной доли в объемах биржевых торгов каждого участника и суммирования полученных результатов: $\text{ННН} = (D_1)^2 + (D_2)^2 + \dots + (D_m)^2$, где D_i – доля на рынке i -го участника, выраженная в %; $i = 1, 2, \dots, m$.

1800¹. На протяжении 2012 г. ННІ по сделкам на основном рынке акций Московской биржи стабильно находился на уровне около 500, т.е. данный сегмент рынка был низкоконцентрированным.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 15. Индекс Херфиндала – Хиршмана по объему вторичных биржевых торгов на основном рынке ММВБ-РТС (все режимы)

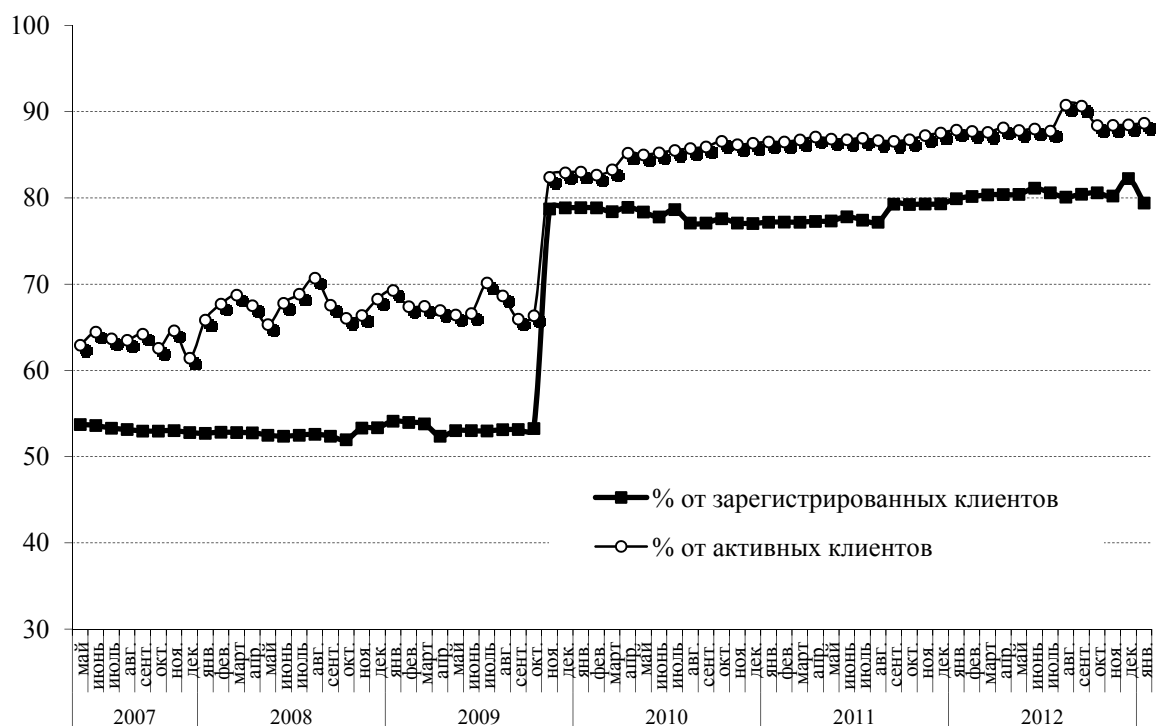
На рис. 16 приведены данные о доле семи крупнейших брокерских компаний в общем числе зарегистрированных и активных клиентов² – участников биржевых торгов в секции основного рынка Московской биржи. В течение 2010–2012 гг. доля данных компаний в обоих показателях стабильно росла и по состоянию на январь 2013 г. достигла почти 90% по всем зарегистрированным клиентам и 80% по активным клиентам брокеров.

В 2012 г. доля рыночных (анонимных) сделок на рынке акций Московской биржи достигла рекордно низкого уровня – 13,0% (рис. 17). Напротив, доля сделок РЕПО достигла 85,6%. С помощью сделок РЕПО на рынке акций брокеры реализуют весьма

¹ См. п. 2.6.4 Методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг, утвержденных Приказом МАП России от 31 марта 2003 г. № 86.

² Согласно правилам Московской биржи активным признается тот клиент, который совершает на бирже хотя бы одну сделку в месяц.

рискованные стратегии по привлечению краткосрочных заемных ресурсов для последующего маржинального кредитования своих клиентов, а также совершения арбитражных сделок РЕПО в отношении одних и тех же активов, но с разными контрагентами. По оценкам СМИ, арбитраж на рынке РЕПО акций был одной из причин проблем, возникших в 2012 г. у крупного российского инвестиционного банка «Ренессанс», что привело к смене его контрольного владельца¹.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 16. Доля семи крупнейших брокеров в общем количестве зарегистрированных и активных клиентов российских брокеров, %

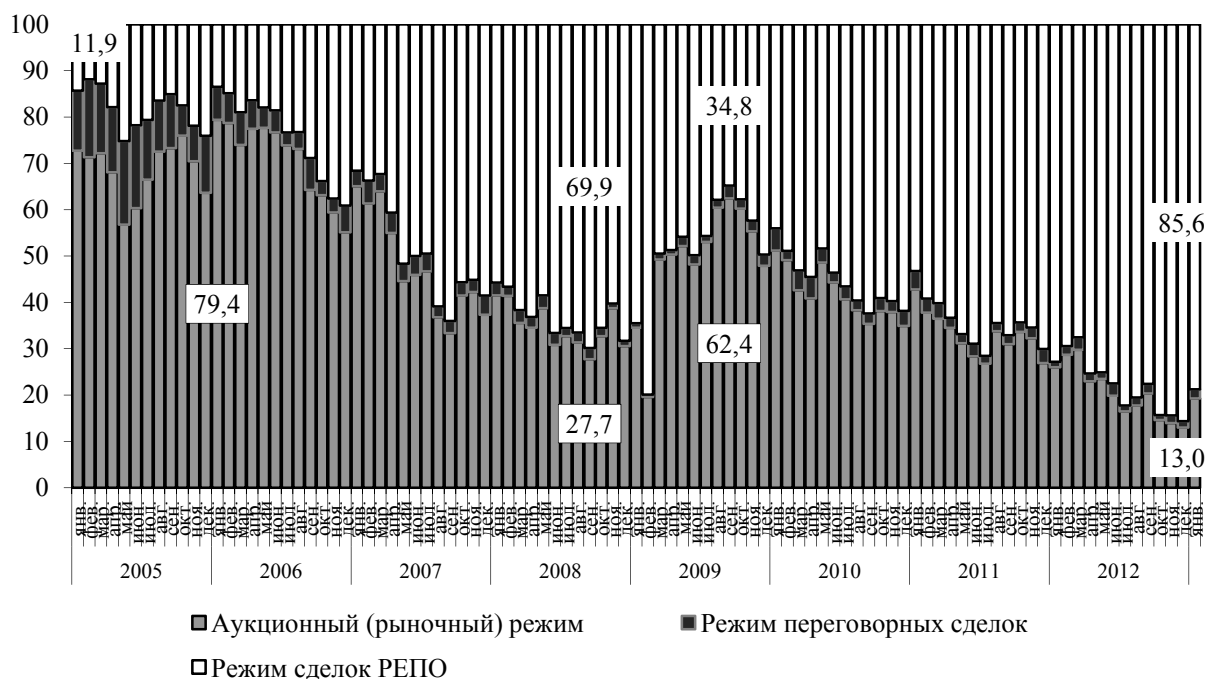
Основные причины падения объемов рыночных сделок на Московской бирже в 2012 г. связаны с продолжавшимся оттоком средств иностранных портфельных инвесторов, с сокращением возможностей совершения арбитражных сделок после объединения бирж ММВБ и РТС², с недостатком новых интересных выпусков акций на бирже³, с бегством от вложений в рискованные активы внутренних частных инвесторов⁴, а также с косвенной поддержкой Банком России прежде всего сделок РЕПО на объединенной бирже.

¹ Тофанюк Е. В Африку гулять // Forbes. № 1 (106). 2013. С. 100–101.

² Трифонов А. Брокеры ждут лучших времен // Ведомости. 8 августа 2012 г.

³ Трифонов А., Камнева Г. Биржа сбавляет обороты // Ведомости. 31 октября 2012 г.

⁴ Руденко П. Банк России взял полбиржи. В объеме торгов снижается доля частных инвесторов // Коммерсантъ. 6 июня 2012 г.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 17. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи, %

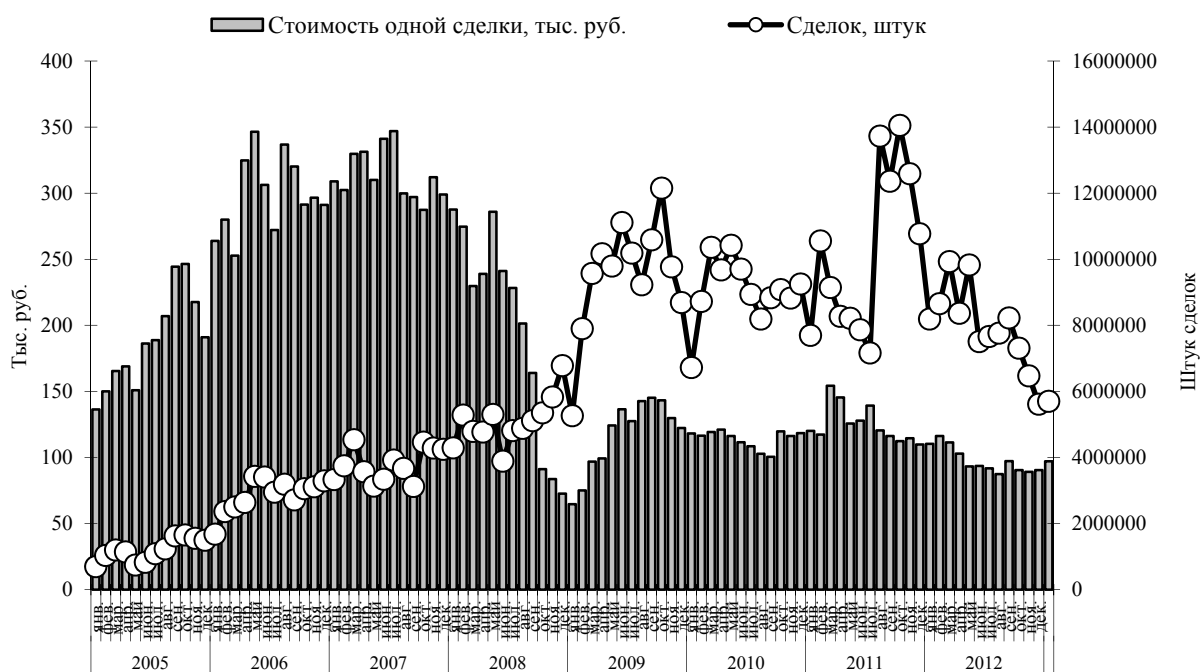
Серьезное влияние на биржевую активность оказало введение с 3 сентября 2012 г. на фондовом и валютном рынках Московской биржи дополнительного комиссионного сбора с гиперактивных торговых автоматов, создававших непроизводительную нагрузку на торговую систему. Каждый клиент брокера получил право выставлять до 30 тыс. заявок в торговую сессию бесплатно. За каждый рубль биржевой комиссии, заплаченный за заключенную сделку, участник рынка мог выставить еще 20 заявок. Если заявки выставляются сверх указанных ограничений, то каждая такая заявка стала стоить 10 коп. Одновременно с данными мерами с 17 сентября 2012 г. на срочном рынке биржа повысила минимальный шаг цены для наиболее популярных срочных контрактов, что также было направлено на защиту инфраструктуры от чрезмерной активности торговых роботов при минимальных изменениях цен контрактов.

По данным обзора финансового рынка Банка России, в 2011 г. около половины оборота торгов на срочном рынке FORTS и около 15% объема торгов акциями на ММВБ приходилось на системы высокочастотной торговли (торговых роботов). По мнению бывшего старшего управляющего директора Московской биржи Р. Горюнова, данные оценки по доле сделок роботов на бирже консервативные, но порядок цифр правильный¹. По данным, приводимым журналом «Эксперт» со ссылкой на Московскую бир-

¹ Трифонов А. Биржа роботов // Ведомости. 26 марта 2012 г.

жу, в 2012 г. торговые роботы совершали около 40% объема сделок на фондовом рынке, при этом из общего числа заявок на роботы приходилось 97%¹.

Через два месяца после введения ограничений на подачу заявок гиперактивными биржевыми системами, по данным управляющего директора по фондовому рынку Московской биржи А. Кузнецовой, количество подаваемых ими заявок снизилось в 4 раза с момента введения дополнительного сбора без уменьшения количества сделок². Тем не менее, как показано на *рис. 18*, в 2012 г. количество рыночных сделок на Московской бирже продолжало сокращаться; более того, с сентября темпы данного процесса заметно ускорились, что могло происходить из-за принятых биржей мер по ограничению торговой активности роботов. Количество рыночных сделок в декабре 2012 г. сократилось на 47,9% к декабрю 2011 г. При этом стоимость одной сделки за тот же период снизилась на 17,7%.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 18. Рыночные сделки с акциями на основном рынке Московской биржи

Тем не менее принятые биржей меры по упорядочению высокочастотной торговли в 2012 г. носили ограниченный характер. Ряд мер, принятых в 2012 г., как раз стимулировал повышение активности спекулятивных стратегий на бирже. Например, это касается введения нового стандарта расчетов по схеме T+2 вместо привычного режима предварительного депонирования активов. Сам по себе новый стандарт более выгоден

¹ Обухова Е. Биржа победила роботов // Эксперт. № 37. 17–23 сентября 2012 г.

² Камнева Г. Чистка в стакане // Ведомости. 19 ноября 2012 г.

спекулянтам, чем консервативным инвесторам, поскольку практически означает обязательность совершения сделок с плечом, предоставляемым клиринговой системой. На стимулирование активности роботов направлен и традиционный конкурс «Лучший частный инвестор» (ЛЧИ), ежегодно проводимый биржей и сопровождаемый вручением щедрых призов. К сожалению, проведение данного конкурса, на котором неизменно побеждают наиболее активные роботы, не сопровождается разъяснениями биржи о рисках, присущих высокочастотной торговле.

Сокращение объемов биржевой активности частных инвесторов и повышение роли государственных структур на финансовом рынке, пользующихся преимуществами при привлечении финансовых ресурсов от монетарных властей¹, ставит вопрос о сохранении бизнеса многих частных компаний – брокеров и управляющих компаний. В 2011 г. со сменой руководителя ФСФР России произошли позитивные перемены в деятельности регулирующего органа в части отказа от использования административных мер для вытеснения с легального фондового рынка небольших компаний. Приказом от 24 мая 2011 г. № 11-23/пз-н, ФСФР России отказалась от идеи повышения на стагнирующем рынке нормативов достаточности собственных средств брокеров и дилеров с 35 млн до 50 млн руб., депозитарной деятельности – с 40 млн до 60 млн руб. Тем самым был предотвращен уход массы финансовых посредников из легальной в «серую» зону финансового бизнеса.

Однако простого устранения избыточного административного давления на бизнес небанковских финансовых организаций оказывается недостаточно. Уже в течение четырех лет, начиная с 2009 г., число профессиональных участников рынка ценных бумаг продолжает сокращаться (табл. 7). В 2012 г. количество брокеров сократилось с 1084 в 2011 г. до 958 или на 11,6%, дилеров – с 1085 до 959, или на 11,6%.

Таблица 7

Число профессиональных участников фондового рынка

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Число организаций, имеющих лицензию ФСФР России на право осуществления:						
1) брокерской деятельности	1445	1475	1335	1213	1084	958*
изменение в % к предыдущему периоду		2,1	-9,5	-9,1	-10,6	-11,6
2) дилерской деятельности	1422	1470	1337	1198	1085	959*
изменение в % к предыдущему периоду		3,4	-9,0	-10,4	-9,4	-11,6

* По данным реестра ФСФР на 08.02.2012 г.

Источник: по данным ФСФР России.

Нынешние проблемы в развитии бизнеса небанковских финансовых институтов во многом обусловлены тем, что органы государственной власти практически не реализуют предоставленные им полномочия по развитию сферы небанковских финансовых и инвестиционных услуг.

¹ По оценкам рейтингового агентства Fitch Rating, на государственные банки приходилось 84% общего объема средств, привлеченных банками от Банка России и Минфина, в то время как их доля в совокупных активах банковского сектора составляет около 55%

Исполнительные органы государственной власти до сих пор не выполнили поручения, предусмотренного Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р (далее – Стратегия развития), о внесении в сентябре 2009 г. в Государственную Думу проекта изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и другие законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности инвестиционных консультантов, а также предоставления услуг розничным инвесторам. Неисполненными оказались требования части третьей раздела четвертого Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – КДР-2020) о принятии мер по налоговому стимулированию российских и иностранных инвесторов к использованию долгосрочных финансовых инструментов. Ведомствами не было исполнено поручение, предусмотренное п. 19 плана мероприятий по созданию международного финансового центра в Москве, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 11 июля 2009 г. № 911-р, предусматривавшее подготовку проекта федерального закона, направленного на введение в действующее законодательство специальных целевых счетов (пенсионных, образовательных и т.д.) для инвестирования сбережений граждан.

Вряд ли можно признать эффективной установившуюся в сфере регулирования финансового рынка практику, когда в правительстве новые стратегии и программы развития фондового рынка принимаются без детального анализа результатов исполнения предыдущих программных документов на ту же тему. Это дестабилизирует механизмы ответственности за исполнение принятых решений, замедляет развитие финансового рынка и снижает доверие инвесторов к усилиям по улучшению институциональной среды.

В январе 2012 г. была завершена сделка по приобретению Сбербанком инвестиционной компании «Тройка Диалог». С 8 октября компания была преобразована в корпоративно-инвестиционное подразделение Сбербанка, работающее под брендом Sberbank CIB. Данное событие стало знаковым для российского фондового рынка. Оно показало, что на смену модели частных инвестиционных банков приходят крупные государственные банки, в сфере корпоративного финансирования клиентов опирающиеся на собственные ресурсы и подразделения инвестиционно-банковских услуг. С 14 ноября 2012 г. группа компаний «Ренессанс» – второго по величине частного инвестиционного банка – в целях реструктуризации долгов сменила контролирующего собственника и до настоящего времени не решила проблем своей платежеспособности¹.

¹ Трифонов А. Дженнингс ушел от кредиторов // Ведомости. 21 февраля 2013 г.

3.2.5. Предварительные итоги объединения бирж РТС и ММВБ

В 2011 г. была совершена сделка по объединению бирж ММВБ и РТС. В июне 2012 г. общее собрание акционеров биржи утвердило ее новое название ОАО «Московская биржа ММВБ-РТС», или ОАО «Московская биржа».

Объединение российских бирж имело важное позитивное значение для развития российского фондового рынка.

Прежде всего, это позволило создать на базе расчетной палаты ММВБ, депозитариев НДЦ и ДКК полноценный центральный депозитарий. В соответствии с приказом ФСФР России от 6 ноября 2012 г. № 12-2761/ПЗ-И данный статус получила Небанковская кредитная организация «Закрытое акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НРД). С 1 января 2013 г. полностью вступил в силу Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ «О центральном депозитарии», предполагающий, что все организации на фондовом рынке должны привести условия своей деятельности в соответствии с требованием данного закона. В частности, в реестрах владельцев ценных бумаг должен появиться новый лицевой счет – номинального держателя центрального депозитария. Со временем на данный счет должны будут перерегистрироваться все именные ценные бумаги, хранящиеся на лицевых счетах номинальных держателей в реестрах других депозитариев.

Создание центрального депозитария позволяет качественным образом повысить эффективность и надежность операций по перерегистрации прав собственности на ценные бумаги и расчетов по сделкам на фондовом рынке¹. Кроме того, по мере признания НРД приемлемым центральным законодательством согласно законодательству крупнейших развитых стран крупнейшие иностранные пенсионные и инвестиционные фонды смогут увеличить лимиты вложений в акции и облигации российских эмитентов. В 2012 г. капитал НРД достиг 180 млн долл., что, по мнению международного агентства Thomas Murray, поддерживающего рейтинг 120 крупнейших депозитарно-расчетных систем в мире, является адекватным для расчетного депозитария. Также в распоряжении НРД имеются дополнительные ресурсы в виде резервов и страхового покрытия с лимитом ответственности, составляющим 65 млн долл., и возможность воспользоваться внутридневным кредитом или кредитом «овернайт» под обеспечение в Банке России. Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 8,1 трлн руб. в 2011 г. до 12,3 трлн руб. в январе 2013 г. По мнению представителей НРД, к 1 апреля 2013 г. им предстоит открыть счета номинального держателя в реестрах 1000 крупнейших российских эмитентов, остальные АО будут включены в систему до 6 ноября 2013 г.²

¹ При этом появляется риск формального и неформального отслеживания вложений инвесторов в ценные бумаги российских эмитентов, который, можно надеяться, государство попытается минимизировать с помощью каких-либо специальных процедур и правил.

² Папанченкова М., Трифонов А. Велика Россия, а покупать некому // Ведомости. 4 февраля 2013 г.

Создание центрального депозитария позволило добиться открытия счетов номинального держателя в нем Евроклира и Клирстрима. Это позволило создать конкурентные операционно-технологические условия для привлечения на внутренний рынок ресурсов крупных иностранных институциональных инвесторов, инвестиционных банков, брокеров и хедж-фондов. Пока сделки через данные счета будут доступными лишь для приобретения иностранными инвесторами ОФЗ, а в последующем – корпоративных облигаций. С 2014 г. иностранные инвесторы смогут инвестировать с помощью данного сервиса вложения в акции российских АО.

По оценкам руководителя Euroclear Bank Ф. Ханнекарт, допуск европейских депозитариев к открытию счетов в НДР может принести 20 млрд долл. новых инвестиций¹. Вместе с тем многими участниками рынка высказываются опасения о том, что открытие счетов Евроклира и Клирстрима в НДР может привести к оттоку ликвидности с российского фондового рынка за рубеж, поскольку тарифы на совершение расчетов по сделкам с ценными бумагами внутри европейских депозитариев существенно ниже, чем тарифы для расчетов по сделкам с участием НРД. В частности, возражения против открытия счетов Евроклира и Клирстрима напрямую в центральном депозитарии высказывали НАУФОР и руководитель рабочей группы Совета по развитию фондового рынка при президенте РФ. В поддержку данного решения выступали Банк России, Минфин России, НФА и НРД². В настоящее время ФСФР России утвержден список 66 центральных депозитариев в мире, которым разрешено открывать счета номинального держателя в НРД как центральном депозитарии российского фондового рынка.

Объединение РТС и ММВБ существенно упростило для участников рынка совершение сделок на фондовом и срочном рынках. Это позволило сконцентрировать всю ликвидность на счетах участников торгов, предназначенную для совершения сделок на рынках государственных и корпоративных ценных бумаг, а также на срочном и валютном рынках в единой расчетной и торговой системах. Диверсификация объединенной биржи на обслуживание сделок с разными денежными и инвестиционными активами улучшила ее финансовую устойчивость в условиях общего падения объемов биржевых торгов в мире и бегства инвесторов от вложений в рискованные активы.

Объединение двух бирж позволило создать команду хорошо мотивированных менеджеров, которые выступили инициаторами небывалых для истории российского фондового рынка проектов по его развитию. С объединенной биржей стало проще работать государственным органам власти, что выразилось в активной поддержке биржевых проектов со стороны правительства России, Банка России, Минфина России, ФСФР России, межведомственной группы по развитию МФЦ, а также законодательной вла-

¹ Отдел финансов. Euroclear // Коммерсантъ. 7 февраля 2013 г.

² Руденко П. Euroclear пустили в Россию // Коммерсантъ. 12 апреля 2012 г.; Руденко П. Госбумагам спрямили путь на Запад // Коммерсантъ. 8 июня 2012 г.

сти. В 2012 г. в группе Московской биржи были реализованы следующие основные проекты:

- перевод операций с ОФЗ в сектор основного рынка, унификация порядка депозитарного учета и расчетов для ОФЗ и корпоративных ценных бумаг;
- создание в соответствии с требованиями G-20 для национальных финансовых рынков первого российского репозитория на базе НРД для регистрации внебиржевых сделок с различными финансовыми инструментами¹;
- кросс-листинг производных финансовых инструментов на фондовые индексы на пяти фондовых биржах, входящих в биржевой альянс стран БРИКС;
- интеграция срочных рынков FORTS и MICEX;
- принятие ИТ-стратегии группы «Московская биржа» до 2015 г., перевод срочного рынка FORTS и сектора рынка Standard на новую торгово-клиринговую платформу SPECTRA с качественно более высокой пропускной способностью для операций;
- централизация клиринговой деятельности для всех сегментов рынка, включая срочный, на базе ЗАО «Национальный клиринговый центр»;
- упорядочение линейки фондовых индексов группы Московской биржи;
- предоставление полноценного клиентского доступа (DMA) на биржевой валютный рынок для всех категорий участников как альтернатива внебиржевой системы FOREX, вовлекающей в рискованные валютные десятки тысяч частных клиентов;
- введение в обращение на бирже опционов на фьючерсные контракты на курс евро/рубль, длинных свопов;
- создание совместно НФА и НДР при поддержке Банка России ценового центра, предоставляющего услуги по оценке стоимости низколиквидных облигаций.

Наиболее сложным для Московской биржи в 2012 г. было решение о замене действующего порядка совершения сделок на фондовом рынке с обязательным преддепонированием активов до начала торговой сессии на стандарт T+2, предполагающий завершение расчетов по сделкам на второй день после их заключения при гарантии расчетов со стороны клирингового центра². Проблемы перехода на расчеты в режиме T+2 обусловлены тем, что это влечет за собой значительные издержки участников рынка, связанные с изменением ПО, порядка внутреннего учета операций и договорных отношений с клиентами. С переходом на T+2 небольшие брокеры могут утратить прямой доступ к биржевой системе клиринга и расчетов и будут вынуждены работать через крупных клиринговых членов, в основном через банки³. Переход на режим E+2 в разной мере выгоден различным группам участников рынка. Он интересен для нерезидентов, внутренних брокеров и их клиентов, заинтересованных в получении дополнитель-

¹ Начал действовать с 6 февраля 2013 г.

² Данный переход планируется начать с марта 2013 г.

³ На текущий момент условием допуска к системе клиринга на фондовом рынке Московской биржи является лишь уплата взноса в размере 2 млн руб. в гарантийный фонд; дополнительные требования по величине собственного капитала, безубыточности и т.п. пока не устанавливаются.

ного плеча для совершения сделок. Компаниям, управляющим пенсионными накоплениями, резервами и паевыми инвестиционными фондами, для которых на законодательном уровне запрещены операции с использованием заемных средств, новый режим биржевых торгов на этапе его внедрения, скорее, принесет лишь дополнительные издержки и риски без получения какой-либо выгоды для бизнеса.

Приняв решение начать переход на режим T+2, биржа совершила трудный, но, по нашему мнению, в целом правильный выбор. Привлечение на внутренний рынок средств иностранных инвесторов требует формирования для них привычных режимов расчетов, признаваемых международными регуляторами и авторитетным экспертным сообществом¹. Для прихода данной категории инвесторов на внутренний рынок порядок расчетов на национальных биржах должен соответствовать общепринятым стандартам. Данный выбор был явно или пассивно поддержан государством в лице Банка России, Минфина России и ФСФР России.

Однако такое решение означало определенное ущемление интересов внутренних институциональных инвесторов на биржевом рынке. В данном случае существенной недоработкой стратегии по переходу на режим T+2, по нашему мнению, явилось то, что ухудшение условий доступа к биржевым сделкам для внутренних институциональных инвесторов не сопровождалось ни изменениями в регулировании, ни инфраструктурными проектами, которые позволили бы снизить издержки данной категории участников рынка и открыть им возможности для реализации новых проектов по развитию бизнеса. Например, Московская биржа не пошла навстречу предложениям Национальной лиги управляющих по созданию централизованной системы расчетов по сделкам с паями паевых инвестиционных фондов, аналогичной проектам Fund/Serv и Vestima+ в международных расчетно-клиринговых системах DTCC и Клирстрим. В 2012 г. так и не были приняты решения, позволяющие инвестирование пенсионных накоплений в акции крупнейших российских АО, не входящих в листинг категории А, а также в паевые фонды. Нерешенными остались многие предложения профессионального сообщества по совершенствованию режима налогообложения для пенсионных счетов и схем коллективных инвестиций. В отличие от биржевого проекта регулирующие органы занимали пассивную позицию в процессе инициации и обсуждения предложений по развитию внутренних институциональных инвесторов.

Остается лишь надеяться, что в дальнейшем проблемы развития бизнеса внутренних институциональных инвесторов будут решаться столь же оперативно, как и вопросы, возникающие при реализации проектов развития бизнеса Московской биржи. При этом постепенное совершенствование стандартов расчетов, перевод их в будущем на стандарт T+0 позволят сгладить те проблемы и риски, которые возникают у внутренних портфельных инвесторов при режиме расчетов T+2.

¹ Подробнее о требованиях и эволюции режимов расчетов по биржевым сделкам на глобальных и национальных фондовых рынках см.: Murray T. Capital Market Infrastructure (CMI) in focus - Equities Settlement Cycles. 2 January, 2013. Опубликовано на: <http://www.thomasmurray.com/>

Вместе с тем прошедший год после объединения бирж не снял опасений участников рынка по поводу влияния данного события на конкурентоспособность внутреннего финансового рынка. Объединение бирж устранило конкуренцию между ММВБ и РТС, которая долгие годы была главным двигателем развития фондового рынка. На этот фактор с самого начала обращал внимание бывший заместитель министра финансов России А. Саватюгин в интервью изданию «Рынок ценных бумаг»¹. Спустя год о нем продолжают говорить сами участники рынка².

Учитывая риск утраты внутренней конкуренции, при объединении бирж предусматривалось, что данный фактор будет компенсирован за счет внешней конкуренции объединенной биржи с иностранными биржами. ФСФР России пообещала при создании центрального депозитария либерализовать правила доступа российских АО к публичным размещениям акций на зарубежных биржах. В этих целях 4 августа 2011 г. ФСФР направила в Минюст приказ, разрешающий обращение до 100% вместо действовавших 25% акций российских эмитентов в виде расписок на зарубежных биржах. Предполагалось, что приказ вступит в силу со дня вступления в силу федерального закона, регулирующего условия и порядок деятельности центрального депозитария, т.е. 1 января 2013 г. Однако данное правило так и не было принято. Более того, в преддверии биржевого IPO был принят ряд принципиальных решений, ограничивающих российских эмитентов в проведении размещений на зарубежных торговых площадках. На расширенном заседании правительства 25 января 2013 г. президент Российской Федерации В. Путин заявил, что приватизационные сделки в форме IPO должны проводиться таким образом, чтобы выпущенные акции обращались на российских биржах. Данное требование, вероятно, найдет отражение в нормативных правовых актах.

В процессе реализации законодательства о центральном депозитарии органами власти принимались не всегда последовательные меры, создающие повышенные правовые риски для иностранных инвесторов, приобретающих депозитарные расписки на ценные бумаги российских эмитентов. Например, в ст. 2 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 415-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О центральном депозитарии» были введены требование по обязательному ежеквартальному раскрытию информации о конечных владельцах депозитарных расписок, а также санкции в случае нераскрытия данной информации в виде невыплаты дивидендов. В ряде случаев для глобальных депозитариев – эмитентов депозитарных расписок данные требования были невыполнимыми, поскольку не все иностранные инвесторы готовы раскрывать о себе информацию российским эмитентам. В результате лишь в последний рабочий день

¹ Убежден в правильности существующей системы регулирования рынка // Рынок ценных бумаг. 2012. № 1. С. 19.

² По словам председателя наблюдательного совета группы компаний «Алор» А. Гавриленко, конкуренция между ММВБ и РТС «была реальным драйвером развития биржевой торговли в России». После объединения бирж «ушел драйв, ушла конкуренция» (Обухова Е., Огородников Е. Без Рязани не будет Лондона // Эксперт. № 43. 29 октября – 4 ноября 2012 г. С. 46).

2012 г. был подписан Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», отменивший обязательное ежеквартальное раскрытие информации о конечных владельцах депозитарных расписок. Вместе с тем данное требование осталось для случаев выплаты доходов по эмиссионным ценным бумагам и сбора списков лиц, имеющих право участвовать в общих собраниях акционеров. Более того, изменения и дополнения, внесенные Федеральным законом № 282 в ст. 214.6 и 232 Налогового кодекса РФ, позволяют трактовать налоговое законодательство таким образом, что в случае нераскрытия владельцев депозитарных расписок при выплате доходов по базисным ценным бумагам налогообложение доходов данных владельцев будет осуществляться по максимально возможной ставке в размере 30%. Подобные меры подрывают доверие иностранных инвесторов к ценным бумагам, выпускаемым российскими эмитентами, и создают возможности для произвольных трактовок правил налогообложения различными государственными ведомствами.

Создание объединенной биржи привело к тому, что контроль над ней получили государственные структуры¹ (табл. 8). До объединения бирж на российском рынке работали две биржи: ОАО «РТС» полностью контролировалось частными акционерами, доля контролируемого государством пакета в уставном капитале ЗАО «ММВБ» составляла 61,1%.

Таблица 8

Структура акционеров российских бирж до и после объединения

	До реорганизации бирж		После объединения: ОАО «ММВБ-РТС» на 01.02.2012 г. ²	После IPO: Москов- ская биржа на 15.02.2013 г. – оценка ³
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»		
Банк России		28,6	24,3	22,5
Сбербанк России		7,5	10,4	9,6
ВТБ		7,1	6,1	5,6
ВЭБ		10,5	8,7	8,0
Газпромбанк		6,2	5,4	
РФПИ		1,3	1,3	4,6
Доля госструктур	0	61,1	56,1	50,3
ММВБ-Финанс		2,8	2,8	5,5
Иные акционеры	89,0	27,9	32,9	38,7
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: по данным Банка России, публикаций в «Ведомостях» и «Коммерсанте».

В результате объединения бирж прекратила существование биржа ОАО «РТС», где контроль в органах управления принадлежал частным структурам, на объединенной

¹ Банк России, Сбербанк России, ВТБ, ВЭБ, Газпромбанк и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ). Часть акций объединенной биржи принадлежит ее 100%-ной дочке ММВБ-Финанс. В наших расчетах доли госструктур в структуре собственности биржи, принадлежащие ей акции не включаются в пакет, контролируемый государством. Однако необходимо учитывать, что при контроле госструктур в капитале биржи, права по акциям пакета ММВБ-Финанс практически контролируются государством.

² Мазунин А., Руденко П., Хвостик Е. Биржевой капитал утек на Запад // Коммерсантъ. 13 марта 2012 г.

³ По данным Московской биржи на 16.01.2013 г., а также информации о крупнейших акционерах Московской биржи, опубликованной в разделе статистики «Коммерсанта» 18 февраля 2013 г.

бирже доля государственных структур достигла 56,1%. По итогам приватизационного IPO Московской биржи, частично проведенного в форме размещения дополнительного выпуска акций, доля государства сократилась до 50,3%. На снижение государственной доли также повлияла продажа 21 декабря 2012 г. части пакета акций, принадлежащего Газпромбанку, официально неизвестному покупателю, которым, по мнению ряда СМИ, мог выступить стратегический инвестор из Китая¹. Фактически указанная доля государства в капитале Московской биржи может быть несколько выше, поскольку на момент проведения IPO около 2,69% акций биржи принадлежало Банку «Санкт-Петербург» и 0,18% Банку Москвы, контролируемым ВТБ.

В признанных рейтингах конкурентоспособности стран факт присутствия государственных структур в органах управления фондовых бирж оценивается негативно. Например, это является основной причиной того, что в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) Россия занимает одно из последних мест в мире по критерию эффективности регулирования фондовых бирж. При этом рейтинг ВЭФ, опубликованный в сентябре 2012 г., т.е. спустя 9 месяцев после объединения российских бирж, практически игнорировал данный позитивный факт. Согласно рейтингу эффективности биржевого регулирования в 2011 г. Россия заняла 116-е место из 142 стран, в 2012 г. – 114-е место из 144 государств. По аналогичному критерию Бразилия, Индия и Китай в 2012 г. заняли соответственно 8-е, 28-е и 58-е места.

Доминирование государственных структур в сфере не только регулирования и надзора, но и прямого управления деятельностью инфраструктурных обязательств объективно снижает роль частных организаций в решении ключевых проблем развития финансового бизнеса. По мнению А. Саватюгина, занимавшего пост заместителя министра финансов России, одной из главных тенденций 2012 г. на финансовом рынке стали «доминирование госинститутов (и усиление этого доминирования) в важнейших секторах финансового рынка», «перенос генерирования идей по развитию рынка в государственные структуры и в пользу государственных структур». Он также считает, что «рыночные факторы играют минимальную роль в выработке, не говоря уже о принятии решений, если они не связаны формальными или неформальными связями с государством»². Ключевыми проектами на бирже в 2012 г. было развитие операций прямого РЕПО, открытие счетов международных расчетно-клиринговых систем в центральном депозитарии для обслуживания прежде всего ОФЗ, а также участие в IPO Сбербанка России, проекты по развитию валютного рынка.

Преобладание государственных структур в управлении биржей связано с двумя группами рисков. Во-первых, экспансию государственных структур на рынке трудно остановить, учитывая, что она помогает им добиваться привлечения большего объема ресурсов и получения высоких доходов, включая Банк России и Минфин как эмитента государственных ценных бумаг. Во-вторых, особенно в свете создания подконтрольно-

¹ Руденко П. На Московскую биржу вышел таинственный покупатель // Коммерсантъ. 25 декабря 2012 г.

² Итоги 2012 года: мнение участников рынка. Опубликовано на: <http://finparty.ru/section/news/17508/>.

го Банку России мегарегулятора, на российском рынке практически ликвидирован независимый механизм, который может предотвратить чрезмерный рост рискованной активности в деятельности Минфина России и Банка России, например, в случае наступления неблагоприятной финансовой ситуации в России.

В связи с этим представляется особенно важным наличие ясной стратегии, направленной на выход банка России из состава акционеров Московской биржи и ограничение его участия в качестве совладельца каких-либо инфраструктурных организаций на фондовом рынке. На первом этапе сделки по объединению бирж предполагалось, что Банк России выйдет из состава ее акционеров в 2011 г., однако позднее Банк России объявил о сдвиге данных сроков на 2013–2015 гг.¹ По сообщению РБК, 15 февраля 2013 г. Президент РФ В.В. Путин согласовал план выхода Банка России из капитала Московской биржи (РТС-ММВБ). Он напомнил, что в соответствии с планом окончательный выход ЦБ из капитала Московской биржи предполагается через два года. При этом Банк России подписал обязательства не отчуждать акции в течение шести месяцев. По заявлению заместителя председателя Банка России и одновременно председателя наблюдательного совета Московской биржи С. Швецова, сделанному на пресс-конференции по поводу завершения IPO биржи 15 февраля 2013 г., реальные действия по выходу из капитала биржи начнутся только через полгода.

Непрозрачной для пользователей и общественности остается структура собственников Московской биржи, раскрывающей лишь нескольких ее акционеров, владеющих 5% и более. С учетом положения биржи на рынке и вполне обоснованно получаемых преференций от государства в сфере законодательных инициатив и использования административного ресурса такое положение вряд ли можно считать оправданным. Значимость состава акционеров биржи для обеспечения государственной безопасности фактически признало само государство, создав прецедент, когда летом 2010 г. ФСФР России и ФСБ заблокировали попытку продажи акций ОАО «ФБ РТС», принадлежащих «КИТ-Финанс», иностранному банку ЕБРР. Благодаря вмешательству силовых органов, 11% акций РТС в итоге были приобретены структурой группы ММВБ. Банк России также требует от банков раскрытия полного списка бенефициаров.

По заявлению председателя правления Московской биржи А. Афанасьева, «биржа должна являться примером эффективности и открытости для финансового рынка»². Этому могло бы способствовать введение правила, предусматривающего необходимость раскрытия Московской биржей информации о своих акционерах, владеющих 1% и более акций биржи.

В настоящее время открытым остается вопрос о том, насколько объединение бирж РТС и ММВБ принесло реальный синергетический эффект рынку и самой бирже. До

¹ Улюкаев А. Мы недоработали в части надзора. Интервью газете «Ведомости» от 6 июня 2011 г.; презентация Банка России «Об объединении ЗАО «ММВБ» и ОАО «РТС» и порядке выхода банка России из числа акционеров ЗАО «ММВБ».

² Трифонов А. Кровь экономики не должна застаиваться. Интервью с председателем правления Московской биржи А. Афанасьевым // Ведомости. 22 ноября 2012 г.

объединения в начале 2011 г. ОАО «РТС» было оценено в сумму 1,15 млрд долл., или 34,5 млрд руб., ЗАО «ММВБ» – 3,45 млрд долл., или 103,5 млрд руб. То есть две биржи вместе оценивались в сумму 4,6 млрд долл. Содержание сложных расчетов между владельцами обеих бирж, происходивших в процессе их объединения, не способствовало росту биржевой капитализации, которая является наиболее объективным индикатором эффективности сделки. По нашим расчетам, с учетом всех выплаченных дивидендов, в том числе акциями ОАО «РТС», в процессе подготовки и проведения сделки сумма выплат в пользу прежних акционеров за счет активов бирж составила около 28,4 млрд руб., или около 1 млрд долл.¹ Наличие согласованного плана вывода активов с биржи акционерами РТС было подтверждено во время презентации книги А. Гавреленко, прошедшей в Доме журналиста в Москве 14 декабря 2012 г. Во время данного мероприятия один из участников тех переговоров продемонстрировал залу салфетку, на которой во время встречи брокеров в одном из ресторанов фиксировались договоренности о дележе наследства группы РТС ее бывшими акционерами. По словам членов партнерства, в дальнейшем эти договоренности ни разу не были нарушены, несмотря на последующее развитие событий².

Еще около 35 млрд долл. Московская биржа должна была выплатить бывшим акционерам РТС в случае отказа от проведения IPO объединенной биржи в первой половине 2013 г. К счастью, это не состоялось из-за проведения относительно успешного IPO Московской биржи в феврале 2013 г.

В январе 2012 г. 7,54% акций биржи ММВБ-РТС было выкуплено у биржи Европейским банком реконструкции и развития и РФПИ. По данным газеты «Ведомости», стоимость сделки составила 8,5 млрд руб.³, что означает, что вся объединенная биржа была оценена в размере лишь 3,75 млрд долл.

В феврале 2012 г. по заявлению первого заместителя председателя Банка России А. Улюкаева и представителей биржи, в IV квартале данного года объединенная биржа предполагала достичь капитализации 6 млрд долл.⁴ Аналогичный прогноз оценки биржи в марте 2012 г. озвучил в СМИ «источник, близкий к совету директоров биржи», который подтвердил, что к моменту IPO биржа будет оценена в 6 млрд долл.⁵

С 4 по 15 февраля 2013 г. Московская биржа провела IPO собственных акций, в ходе которого было размещено акций на 15 млрд руб., или 500 млн долл. При объявленном диапазоне цен в размере 55–63 руб. за акцию фактическая цена размещения была установлена по нижней границе ценового диапазона, т.е. 55 руб. Таким образом, капитализация Московской биржи составила 4,2 млрд долл., что на 8,7% меньше по сравнению

¹ Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. Вып. 33. М.: Институт Гайдара, 2012. С.120-121.

² Отчет о мероприятии опубликован на сайте Finparty в Интернете по адресу: <http://finparty.ru/section/news/17508/>

³ Письменная Е., Трифонов А. Фонд Улюкаева // Ведомости. 16 февраля 2012 г.

⁴ Руденко П. Биржа переоценила размещение // Коммерсантъ. 13 февраля 2012 г.

⁵ Интерфакс-АФИ. Фондовая биржа оценила себя к IPO // Коммерсантъ. 26 марта 2012 г.

со стоимостью бирж ММВБ и РТС накануне их объединения и на 30,0% – относительно прогнозов стоимости объединенной биржи, объявленных в начале 2012 г. Расчет на синергию бизнеса двух бирж пока не оправдался в том смысле, что оценки обеих бирж накануне объединения были, видимо, завышены.

В то же время IPO Московской биржи в целом оказало позитивное влияние на развитие внутреннего фондового рынка. Оно показало, что на внутреннем рынке возможно проведение крупных IPO с привлечением средств крупных иностранных инвесторов. По данным СМИ, в биржевом IPO приняли участие государственная Китайская инвестиционная компания (CIC), фонды OppenheimerFunds и Blackrock и масса других иностранных фондов из Германии, Скандинавии, Великобритании, США и из стран Азии¹. Несмотря на установление цены акции на уровне нижней границы диапазона, данная цена является достаточно высокой на фоне соотношений цена/чистая прибыль (P/E) по акциям крупнейших бирж мира. По итогам 9 месяцев 2012 г. для Московской биржи оно составила 16 по сравнению с 6 у Лондонской фондовой биржи, 13,3 – у Варшавской фондовой биржи, 13 – у Немецкой биржи и 17 – у Нью-Йоркской фондовой биржи².

В первый торговый день 15 февраля 2013 г. недооценка акций биржи по сравнению с ценой размещения составила 0%. Обычно низкий размер недооценки первого торгового дня при проведении IPO российских АО свидетельствует о переоцененности данных акций на момент проведения IPO. В дальнейшем это часто приводит к отрицательной избыточной доходности данных акций по сравнению с базисным индексом в течение многих лет³.

На *рис. 19* показано, как изменялся размер собственных средств Московской биржи. Размер собственных средств был очень волатильным, что может вызывать опасения у потенциальных инвесторов биржи. Возможно, к официальному отчету необходимо прилагать объяснения столь значительных изменений учетных данных.

Интеграция ИТ, торговых и расчетных систем является более медленным процессом по сравнению с темпами юридического и административного объединения бирж. Проявлением данной проблемы стали серьезные технические сбои в работе бирж, зафиксированные в 2011 г. 9 августа на полтора часа были приостановлены торги в срочной секции РТС. 17 августа из-за технического сбоя на ФБ ММВБ торги были приостановлены на полтора часа, при этом первые 15 минут после сбоя от биржи не поступало никакой информации о нем⁴. 1 и 8 ноября 2011 г. торги из-за технического сбоя приостанавливала ФБ ММВБ. В качестве причин приостановки торгов на два часа 1 ноября

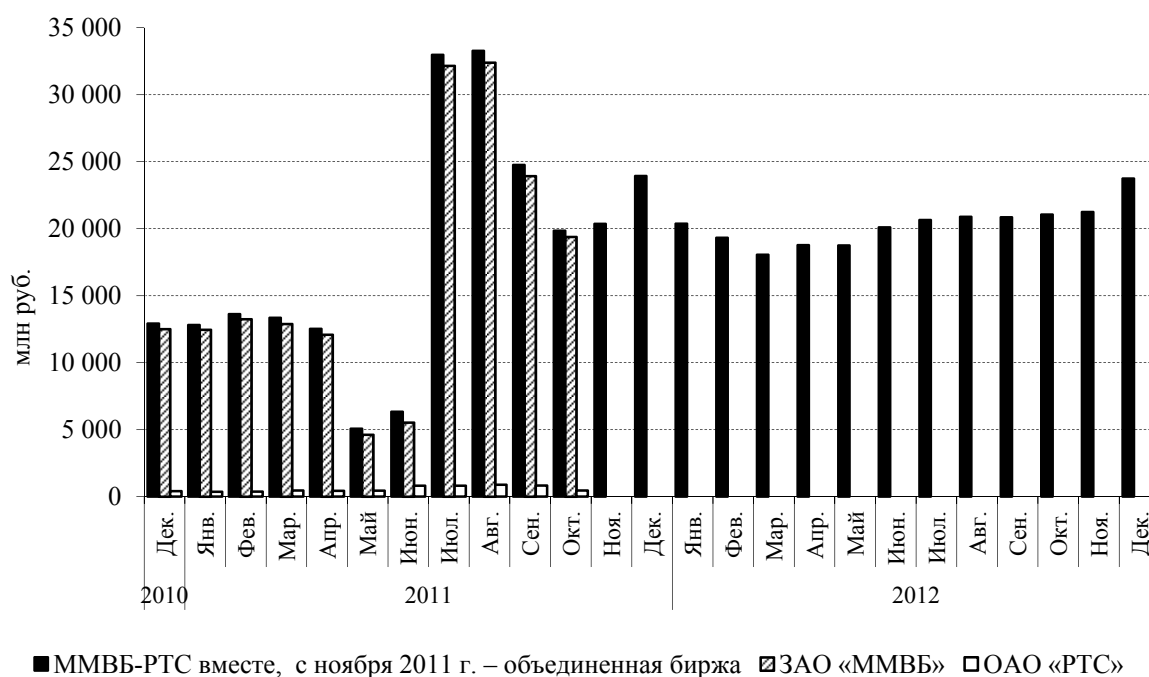
¹ Трифонов А., Папченкова М., Камнева Г. Глобальные гости столицы // Ведомости. 15 февраля 2013 г.; Шлыгин И. Китайское IPO // РБК-daily. 15 февраля 2013 г.; Гайдаев В., Кузнецов И. Клубное IPO. 15 февраля 2013 г.

² Руденко П. Московская биржа для IPO оценена в \$4,4–5 млрд // Forbes. 1 февраля 2013 г. Опубликовано на: <http://m.forbes.ru/article.php?id=233700>

³ Абрамов А.Е. Проблемы IPO-SPO российских компаний // Экономико-политическая ситуация в России. Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. № 10. 2012. С. 58–54.

⁴ Мазунин А., Руденко П. ММВБ прикрыла Америку // Коммерсантъ. 19 августа 2011 г.

называлось некорректное взаимодействие программных компонент ряда серверов доступа участников к торговой системе, а более часового сбоя 8 ноября – некорректное отражение информации об остатках денежных средств участников торговли¹. 24 ноября 2011 г. ОАО «РТС» приостановило торги вечерней сессии на срочном рынке РТС и рынке RTS Standard на полчаса: вместо 19.00 они стартовали в 19.30. Беспрецедентный сбой в секции срочного рынка случился в день юридического объединения бирж 19 декабря 2011 г. После клиринга по итогам основной сессии по счетам участников торгов начали фиксироваться несанкционированные сделки. Многие частные инвесторы понесли потери². При этом руководство биржи и многие брокеры, через которых заключались сделки, заявили, что они не обязаны компенсировать потери данных инвесторов³. По пояснению биржи причина данного сбоя заключалась в том, что после проведения итоговых расчетов по основной сессии в торговую систему были закачены неправильные данные по торговым и денежным позициям участников. Очередной сбой произошел на бирже 6 марта 2012 г.: в течение 20 минут участники торгов в секторе срочного рынка FORTS и на рынке Standard не получали части информации по своим позициям⁴.



Источник: расчеты по данным расчета собственных средств, опубликованным на сайтах российских бирж.

Рис. 19. Собственные средства РТС, ММВБ и объединенной Московской биржи

¹ Трифонов А. Утро без биржи // Ведомости. 9 ноября 2011 г.

² Руденко П., Мазунин А. Фонд-мажор // Коммерсант. 20 декабря 2011 г.

³ Руденко П., Мазунин А. Клиентов ММВБ-РТС пустили в расход // Коммерсантъ. 21 декабря 2011 г.

⁴ Руденко П. Биржа покрывила отражением // Коммерсантъ. 7 марта 2012 г.

По мнению руководителя ФСФР Д. Панкина, ММВБ и РТС, из-за того что они занимались денежными и юридическими вопросами объединения, не смогли обеспечить бесперебойные торги¹. По результатам проверки биржи после декабрьского 2011 г. сбоя ФСФР выступила с заявлением о том, что «процессы разработки, тестирования и эксплуатации технических средств проведения торгов биржи не соответствуют требованиям по эффективности и надежности работы, предъявляемым в первую очередь пользователями ее услуг»². Однако никаких санкций к бирже не последовало, регулятор ограничился предписанием о проведении обязательного аудита технических средств независимой организацией. Такой организацией биржей была назначена РwC.

Проблемы технических сбоев торгов на Московской бирже продолжились в 2012 и 2013 гг. 23 апреля 2012 г. на фондовом рынке Московской биржи произошел сбой, длительность которого составляла 4 часа, а ситуация на бирже впервые в ее истории была объявлена чрезвычайной³. В заявлении ФСФР России от 24 апреля 2012 г. по поводу данного инцидента отмечалось, что, несмотря на предписания в адрес биржи и предоставляемые ею в службу отчеты об устранении нарушений, а также разрабатываемые биржей планы по модернизации информационно-технологического комплекса, она не уделила достаточного внимания стратегическому развитию ИТ и, в частности, вопросам обеспечения надежности и устойчивости программно-аппаратного комплекса. Серьезных санкций по отношению к Московской бирже не последовало, ФСФР России лишь оштрафовала ее на 300 тыс. Однако начиная с мая на бирже были приняты меры, которые в итоге привели к полному обновлению ключевых руководителей организации.

20 августа 2012 г. Московская биржа не принимала заявки в секторе основного рынка из-за операционной ошибки сотрудника биржи⁴. 14 ноября 2012 г. произошел сбой в валютной секции, торги были остановлены почти на 3 часа⁵. 21 февраля 2013 г. в связи с техническим сбоем с были приостановлены торги иностранной валютой на ЕТС.

Не в полной мере Московской бирже удалось сформировать единую команду. В разгар подготовки к IPO на бирже сменилась управленческая команда. В мае 2012 г. на Московской бирже были разъединены должности председателя правления и президента, которые занимал Р. Аганбегян. Председателем правления стал А. Афанасьев. Старший управляющий директор, первый зампред правления биржи Р. Горюнов покинул биржу с 1 июля 2012 г. С 25 сентября 2012 г. Московскую биржу покинул ее президент Р. Аганбегян.

¹ Вержбицкий А. Дмитрий Панкин недоволен сбоями // РБК daily. 17 ноября 2011 г.

² Руденко П., Мазунин А. ФСФР сделала сбивчивые выводы // Коммерсантъ. 24 января 2012 г.

³ Трифонов А. Биржа объявила ЧП // Ведомости. 24 августа 2012 г.

⁴ Отдел финансов. Московская биржа // Коммерсантъ. 21 августа 2012 г.

⁵ Папченкова М., Камнева Г. Валютная пауза // Ведомости. 15 ноября 2012 г.

3.2.6. Новая модель регулирования на финансовом рынке

В 2012 г. были приняты решения о модели регулирования российского финансового рынка, которые являются самыми существенными за всю его историю. В результате длительных обсуждений было решено создать мегарегулятор финансового рынка в структуре Банка России, передав ему полномочия в области регулирования и надзора от разных государственных ведомств.

Появление идеи мегарегулятора в значительной мере было предопределено теми неоднозначными изменениями, которые произошли в регулировании финансового рынка в 2011 г. В соответствии с указом Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» функции по регулированию фондового рынка были разделены между ФСФР России и Минфином России.

Функция по выработке и реализации государственной политики и по нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков фактически была передана от ФСФР России к Минфину России. В то же время согласно п. 5.2 Положения о ФСФР данная служба вправе лишь принимать участие в разработке проектов основных направлений развития финансовых рынков, проектов федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам сферы ее деятельности. Пока функция по развитию фондового рынка исполняется недостаточно эффективно, что, в частности, было показано в разделе 3.2.4. Регулирующие органы в большей мере были увлечены проблемами перераспределения полномочий, чем развитием финансового рынка.

Согласно постановлению Правительства РФ от 29 августа 2011 г. № 717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» Минфин получил право осуществлять разработку основных направлений развития рынка ценных бумаг и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг. Этим же постановлением правительства был установлен уникальный порядок утверждения большинства нормативных правовых актов в сфере регулирования финансового рынка и институциональных инвесторов либо Минфином по согласованию с ФСФР, либо, наоборот, ФСФР по согласованию с Минфином. Например, в соответствии с п. 5.3.17 Положения ФСФР, утвержденного постановлением Правительства № 717, ФСФР России обязана согласовывать с Минфином стандарты эмиссии ценных бумаг, проспектов ценных бумаг эмитентов, порядок государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, государственной регистрации отчетов об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг; обязательные требования к порядку ведения реестра владельцев именных ценных бумаг, требования к правилам ведения реестра владельцев инвестиционных паев; нормы допуска ценных бумаг к их публичному размещению, обращению, котируванию и листингу; порядок допуска к первичному размещению и обращению вне территории Российской Федерации цен-

ных бумаг, выпущенных эмитентами, зарегистрированными в Российской Федерации; порядок и сроки раскрытия информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг; порядок лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и многие другие документы.

В свою очередь, Минфин должен согласовывать с ФСФР следующие нормативные правовые акты по вопросам финансового рынка: квалификационные требования и требования к профессиональному опыту лиц, осуществляющих функции единоличного исполнительного органа различных институциональных инвесторов; квалификационные требования к работникам профессиональных участников рынка ценных бумаг; обязательные для профессиональных участников рынка ценных бумаг, за исключением кредитных организаций, нормативы достаточности собственных средств и иные требования, направленные на снижение рисков профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в том числе порядок расчета величины собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, за исключением кредитных организаций; требования к размеру и порядку расчета собственных средств акционерного инвестиционного фонда и управляющей компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; порядок расчета размера собственных средств соискателя лицензии на организацию биржевой торговли и соискателя лицензии на заключение биржевым посредником в биржевой торговле договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, базисным активом которых является биржевой товар; требования к структуре активов акционерных инвестиционных фондов и активов паевых инвестиционных фондов и еще много других документов.

Простое перечисление данных полномочий показывает, насколько неоправданным является порядок дублирования служащими двух государственных ведомств функций друг друга в сфере регулирования финансового рынка. Новая схема разделения полномочий Минфина и ФСФР носила субъективный характер и была рассчитана на то, что ФСФР будет де-факто подотчетна Минфину, поскольку возглавлявший главное финансовое ведомство страны А.Л. Кудрин одновременно являлся вице-премьером в правительстве. После его ухода данная связка исчезла и настроенный на конкретных личностей механизм взаимодействия двух ведомств распался. Комментируя данный оборот событий, неназванный источник газеты «Ведомости» в финансовом ведомстве отметил, что «в итоге межведомственное согласование превратилось в вечный спор, все вопросы выносились на обсуждение в правительстве и решались там»¹.

Субъективность и необоснованность решений по перераспределению полномочий между Минфином и ФСФР становятся особенно заметными в свете спада операционной активности и доходов участников рынка, дискуссий о недостаточности финансовых ресурсов, выделяемых государством для целей регулирования и надзора за рынком. Кроме того, данный принцип распределения обязанностей размывает уровень пер-

¹ Папченкова М., Трифонов А., Рожков А. Новые полномочия для ЦБ // Ведомости. 24 сентября 2012 г.

сональной ответственности представителей ведомств за принятые решения и ведет к избыточным расходам бюджета на содержание сотрудников структур, выполняющих параллельные функции. В первой половине 1990-х годов неоправданное разделение функций по регулированию и надзору за рынком между Минфином, Банком России, Госкомимуществом России и иными ведомствами стало одной из причин расцвета финансовых пирамид и других нелегализуемых видов финансовой деятельности, приведших к массовым нарушениям прав частных инвесторов.

Меры, принятые в 2011 г., по реструктуризации системы регулирования и надзора на финансовом рынке не решили наиболее актуальных проблем в сфере правоприменения. Несмотря на то что ФСФР России стала единым органом по контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, обеспечения государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, в зону ее ответственности не вошли банки, аудиторские компании, многие аспекты деятельности негосударственных пенсионных фондов и управляющих пенсионными накоплениями, регулируемые Минфином и Минздравсоцразвития. Проблемы эффективности надзора за небанковским сектором на финансовом рынке во многом были обусловлены сложностями привлечения на работу в ФСФР достаточного количества высококвалифицированных сотрудников из-за ограничений по финансированию деятельности службы. По признанию заместителя руководителя ФСФР России А. Синенко, средняя зарплата в ФСФР составляет 32 тыс. руб., в Минфине – 93 тыс., а в Банке России – 110 тыс. руб. При этом на одного сотрудника ФСФР приходится порядка 10 поднадзорных субъектов, а в Банке России – 10 человек на одного субъекта¹. За два года, прошедших после вступления в силу Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», по состоянию на июль 2012 г. данным направлением в ФСФР России занималось лишь три человека, предложение службы о необходимом для реализации закона ее штате правительством приняты не были, что фактически сорвало исполнение данного закона². Не случайно первый вице-премьер И. Шувалов спустя два года назвал действия по попытке создания мегарегулятора на базе ФСФР «таким неуклюжим компромиссом»³.

На фоне рассмотренных проблем, с которыми столкнулся российский фондовый рынок в 2011 г. – начале 2012 г., вполне логичным стало решение, инициированное прави-

¹ Материалы круглого стола в РСПП о создании в России мегарегулятора на базе Банка России, состоявшегося 12 сентября 2012 г. Опубликовано на интернет-сайте агентства «Финмаркет» по адресу: http://www.finmarket.ru/z/bw/banks_aninf.asp?id=3056778&sec=1443&p=1

² Камнева Г. ФСФР не хватает инсайдеров // Ведомости. 10 июля 2012 г.

³ Руденко П., Кузнецов И., Яковлева М. Мегарегулировщик // Коммерсантъ. 27 декабря 2012 г.

тельством РФ, о создании единого мегарегулятора на финансовом рынке. До настоящего времени не принято каких-либо официальных документов, определяющих права, обязанности и организацию мегарегулятора. На основании официальных документов и заявлений чиновников разного уровня можно предположить, что мегарегулятор будет создан в форме подразделения (главного управления) Банка России путем «поглощения» ФСФР России. Переход ФСФР России под контроль Банка России будет осуществлен в III–IV квартале 2013 г. Финансирование деятельности мегарегулятора будет производиться за счет средств Банка России без привлечения федерального бюджета¹. В полномочия мегарегулятора войдут функции по регулированию, надзору основной массы финансовых организаций в России и финансовых рынков. Исключения могут составить деятельность Пенсионного фонда РФ, деятельность страховщиков в части обязательного медицинского страхования, страхования военнослужащих и иных видов страховых услуг, где страховщики выступают как агенты правительства. Пока не известно, будет ли мегарегулятор осуществлять функции по регулированию и развитию финансового рынка, которые до настоящего времени закреплены за Минфином. Нет ясности в вопросе об органе, который будет осуществлять надзор за инсайдерами и инсайдерской торговлей на финансовом и валютном рынках.

В целом создание мегарегулятора в России лежит в русле глобальных изменений на мировых финансовых рынках. Данная мера может способствовать решению ключевых проблем развития внутреннего финансового рынка и формирования доверия к нему со стороны инвесторов. Прежде всего, это позволит повысить качественный уровень персонала, ответственного за регулирование, надзор и развитие финансовых рынков. Повысится эффективность надзора за небанковскими финансовыми организациями за счет распространения на них принципов пруденциального надзора, который позволяет выявлять проблемы в деятельности организаций на стадии их появления, а не постфактум при наступлении кризисных ситуаций². Важно только избежать избыточного пруденциального надзора и механического распространения на небанковские финансовые организации и инвестиционные фонды специфических механизмов пруденциального надзора, действующих для банков. Наконец, создание мегарегулятора позволяет устранить дублирование одних и тех же функций у государственных органов исполнительной власти, что принесет для бюджета экономию в объеме нескольких миллиардов рублей.

¹ Сапожков О., Гришина Т. Белый дом уступил ЦБ полномочия по регулированию страховщиков и НПФ // Коммерсантъ. 20 февраля 2013 г.

² В 2012 г. по заказу ФСФР России НАУФОР провел научно-исследовательскую работу, позволившую сформулировать конкретные предложения по механизму осуществления и порядку формирования пруденциального надзора за небанковскими финансовыми организациями, позволяющие приступить к созданию площадок для отработки принципов пруденциального надзора и предотвратить механическое перенесение на небанковские финансовые организации избыточных требований, применяемых для банковских институтов (Камнева Г. План действий для ФСФР // Ведомости. 21 ноября 2012 г.).

Вместе с тем не все позитивные стороны международного опыта работы мегарегуляторов финансового рынка были учтены, сохраняются также ряд опасений по поводу эффективности будущего надзора.

Серьезные опасения у небанковских финансовых организаций вызывает риск конфликтов интересов с учетом того, что ЦБ является и крупнейшим участником рынка, и акционером крупнейшей биржи, и собственником крупнейшего банка, а также недооценки значения небанковских организаций со стороны регулятора, если он будет образован на базе Банка России¹. В международной практике из 115 полных членов Международной ассоциации регуляторов рынка ценных бумаг (IOSCO) только в 13 странах, да и то не являющихся самыми крупными фондовыми рынками, функции мегарегулятора осуществляют национальные (центральные) банки².

При создании мегарегулятора не был учтен опыт наиболее значимых финансовых рынков в части источников финансирования его деятельности. Предварительно принятые решения предполагают, что он будет финансироваться за счет сметы Банка России. С учетом того что 75% прибыли Банка России в настоящее время изымается в бюджет, на те же 75% расходы по содержанию мегарегулятора будут финансироваться за счет сокращения доходов федерального бюджета. Во многих странах принят смешанный подход по его финансированию. Учитывая, что основным бенефициаром финансового рынка, как правило, является не все население, а относительно узкий круг участников рынка и инвесторов, часть издержек по содержанию мегарегулятора покрывается за счет целевых взносов самих участников фондового рынка. В США деятельность SEC финансируется за счет федерального бюджета. При этом регулирующий орган приносит доходы в виде сборов, взимаемых с объемов торговых операций, а также при регистрации выпусков ценных бумаг. В 2011 г. с каждого 1 млн долл. объема биржевых и внебиржевых сделок взимался сбор в размере 19,1 долл. По биржевым сделкам данный сбор платит биржа, а по внебиржевым сделкам – брокеры. В таких странах, как Австралия, Великобритания и Германия, расходы по содержанию мегарегулятора за счет бюджета не финансируются. Они оплачиваются за счет взносов самих участников рынка.

Можно надеяться, что в ходе дальнейшего опыта применения нынешних подходов к организации деятельности мегарегулятора многие нерешенные проблемы в итоге найдут свое решение.

3.3. Финансовые институты в поиске новых идей роста

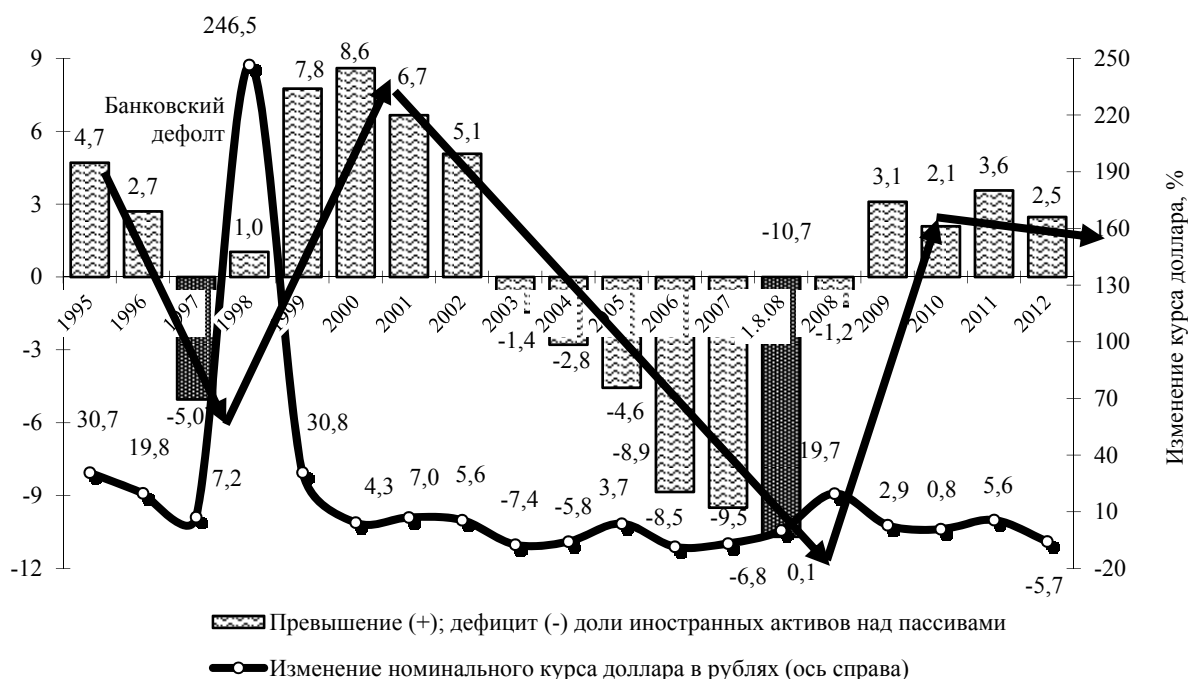
3.3.1. Ограничения carry trading и рост финансового рычага

В 2012 г. банковская система находилась в поисках модели устойчивого развития в условиях ограниченности доступа к стратегии carry trading (СТ). Данные ограничения

¹ Об этом говорил председатель правления НАУФОР А. Тимофеев на круглом столе в РСШ о создании в России мегарегулятора на базе Банка России, состоявшегося 12 сентября 2012 г. Опубликовано на: http://www.finmarket.ru/z/bw/banks_anlinfo.asp?id=3056778&sec=1443&p=1

² Данилов Ю. Остановить монстра! // Эксперт. № 46. 19–25 ноября 2012 г.

были обусловлены закрытием глобальных финансовых рынков для заемщиков из развивающихся стран, оттоком капитала из России, мерами курсовой и денежной политики Банка России. Масштабы вовлеченности банков в СТ оцениваются с помощью показателя дефицита (–) или излишка (+) иностранных активов банков по сравнению со стоимостью прав требования нерезидентов к банкам, соотношенной к общей стоимости банковских активов банков (рис. 20). В 2012 г., четвертый год подряд, стоимость валютных активов банков превышала сумму обязательств перед нерезидентами, составляя 2,5% стоимости банковских активов.



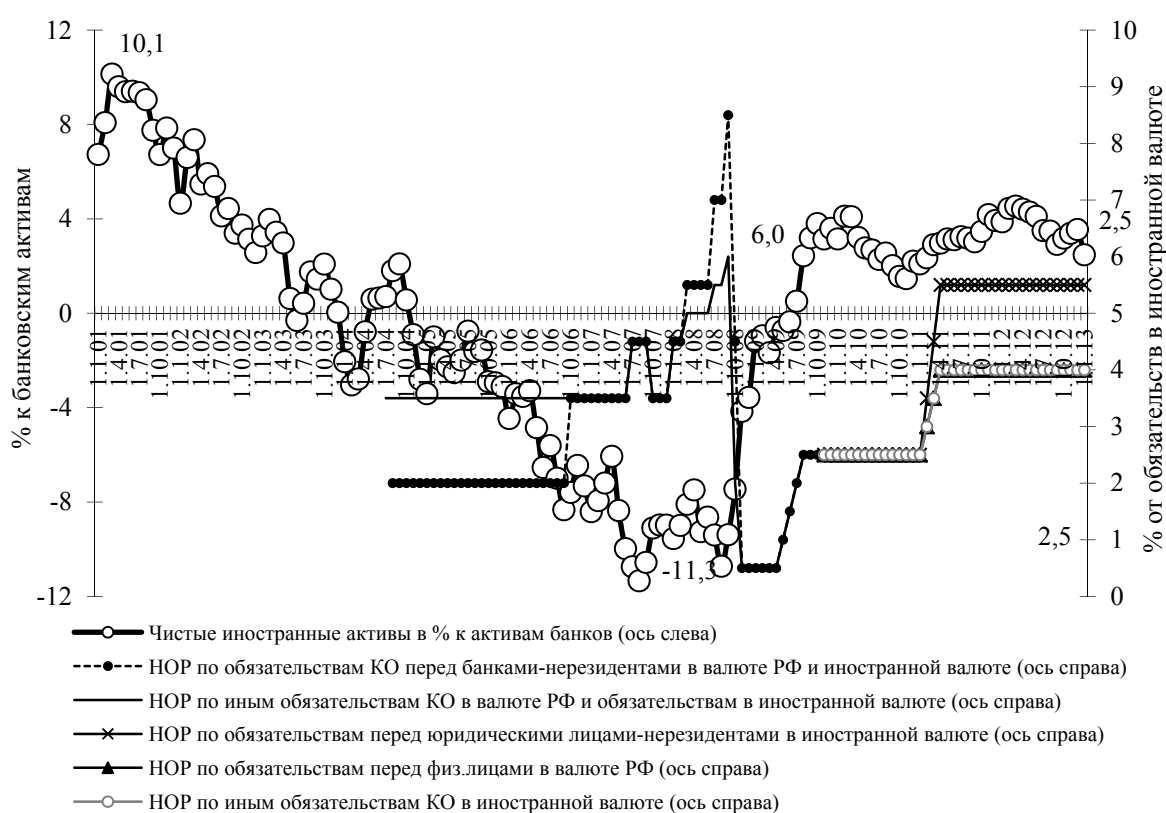
Источник: расчеты по данным Банка России.

Рис. 20. Превышение (+)/дефицит (–) иностранных активов банков над пассивами (доля в % от стоимости активов (пассивов) банков – левая шкала)

С первой половины 2011 г. Банк России повысил нормативы обязательного резервирования (НОР) по обязательствам перед юридическими лицами-нерезидентами в иностранной валюте с 2,5 до 5,5% стоимости обязательств, а также по иным обязательствам в иностранной валюте с 2,5 до 4,0% (рис. 21). Это заметно повлияло на рост превышения валютных активов над обязательствами. На ограничение СТ была направлена стратегия Банка России по более свободному колебанию курса рубля в рамках перехода к инфляционному таргетированию. В декабре 2011 г. Центральный банк объявлял о расширении допустимого коридора колебаний бивалютной корзины с 5 до 6 руб.

Однако с 1 марта 2013 г. по решению Банка России вводится единый НОР по всем обязательствам, включая обязательства в иностранной валюте перед нерезидентами в размере 4,25%. НОР по обязательствам в валюте перед юридическими лицами-

нерезидентами будет снижен с 5,5 до 4,25%. Несмотря на заявление Банка России о том, что это «не означает изменения направленности денежно-кредитной политики», ряд экспертов восприняли данную меру как негласную отмашку банкам занимать средства за рубежом¹. По нашему мнению, риски СТ повышаются и в связи с тем, что данное решение вступает в силу одновременно с либерализацией доступа на российский финансовый рынок расчетно-клиринговых систем Клирстрим и Евроклир, что должно позволить рынку ОФЗ восполнить 200–300 млрд руб. внутренних инвестиций, которые он может лишиться в 2013 г. в результате переориентации портфеля пенсионных накоплений на вложения в инфраструктурные облигации. Кроме того, риск сокращения вложений пенсионных накоплений в ОФЗ связан с возможным отказом от накопительной пенсионной системы или с ее сокращением.



Источник: расчеты по данным Банка России.

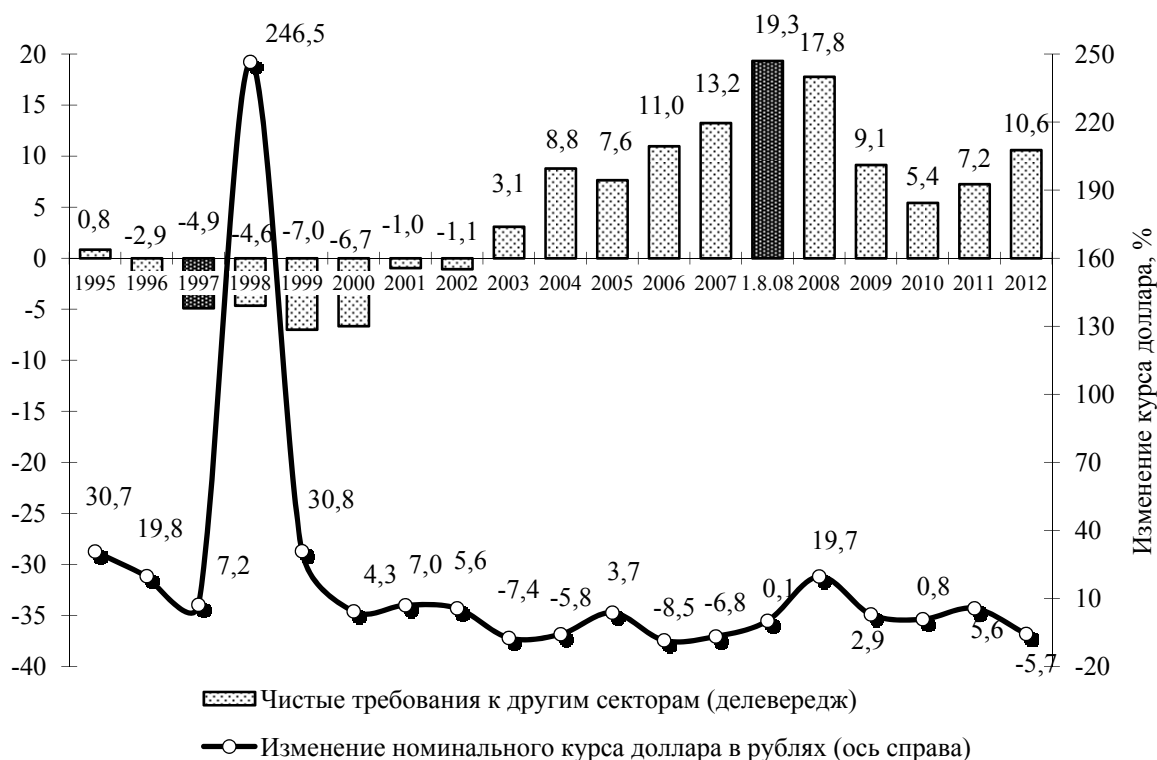
Рис. 21. Регулирование carry trading Банком России по состоянию на 01.01.2013 г.

С 2011 г. прекратился делевередж банковской системы² (рис. 22), т.е. восстановился опережающий рост кредитного портфеля по сравнению с депозитами. В 2012 г. стоимость кредитного портфеля по отношению к банковским активам превысила сумму де-

¹ Плотонова О. ЦБ открыл границу // Ведомости. 13 февраля 2013 г.

² Показатель стоимости чистых требований банков к населению и бизнесу по отношению к суммарным активам банков.

позитов, соотнесенных с банковскими активами, на 10,6 процентного пункта. Это примерно соответствует уровню использования «рычага» 2006 г. Однако если в 2006 г. «рычаг» обеспечивался за счет СТ, то в 2012 г. – за счет краткосрочных заемных ресурсов от Банка России.



Источник: по данным Банка России.

Рис. 22. Превышение кредитов над депозитами (в % от стоимости банковских активов – левая ось)

3.3.2. Ликвидность и текущая стабильность банковской системы

На рис. 23 видны две характерные тенденции в банковской системе в 2012 г. С одной стороны, с апреля по декабрь¹ небывало быстро росла чистая задолженность кредитных организаций перед Банком России. По масштабу экспансии кредитная поддержка банков в 2012 г. сравнима только с периодом острой фазы финансового кризиса (сентябрь – декабрь 2008 г.). С другой стороны, в 2012 г. пикового уровня за все предшествующие годы достиг объем чистых заимствований государства у банков в форме ОФЗ. Это позволяет предположить, что монетарные власти сделали все возможное, чтобы стерилизовать растущий приток средств, полученный банковской системой от Центрального банка, путем продажи банкам федеральных облигаций.

¹ Ситуация с чистым заимствованием в пользу Банка России в декабре 2012 г. является временной и нетипичной, что связано с традиционным аномальным и временным ростом депозитов в банках в результате размораживания средств бюджета.



Источник: по данным обзора кредитных организаций Банка России.

Рис. 23. Оценка чистых требований кредитных организаций к Банку России и органам государственного управления, млрд руб.

Ориентация Минфина России на внутренний рынок заимствований вызвана его желанием обеспечивать пополнение резервного фонда в условиях замедления роста доходов из-за прекращения роста цен на энергоносители на внешних рынках. В соответствии с «Основными направлениями государственной долговой политики РФ на 2013–2015 гг.» (далее – Основные направления) государственные заимствования на рынках капитала выступают основным источником финансирования бюджетного дефицита. Все это в итоге подталкивало монетарные власти в 2012 г. к частичному восстановлению СТ хотя бы для стимулирования новых покупок федеральных ценных бумаг. Согласно Основным направлениям ожидается, что в среднесрочной перспективе доля нерезидентов на рынке ОФЗ увеличится с нынешних 5,5 до 10%, а в долгосрочной – до 25%.

Данные рис. 24 показывают, почему прежде избыток кредитной поддержки банков со стороны Банка России не приводил к столь активным вложениям банков в государственные ценные бумаги. Это произошло из-за резкого снижения депозитов кредитных организаций в Банке России, которые прежде служили одним из основных элементов стерилизации избыточной ликвидности банковской системы. Их уровень снизился с пика в размере 937,3 млрд руб. в среднем в феврале 2011 г. до среднего уровня 132 млрд руб. в декабре 2012 г. Теперь данная функция переместилась к ОФЗ, доходность по которым примерно на 2 п.п. превышала проценты по депозитам в Банке России.

Основной формой поддержки банковской системы со стороны Банка России являются средства, предоставляемые банкам по сделкам прямого РЕПО, показанные в виде задолженности по другим кредитам на рис. 25. Уровень задолженности банков по сделкам

кам РЕПО в 2012 г. существенно превысил объем данных операций во время кризиса 2008–2009 гг. Однако во время кризиса основной формой кредитования банков было беззалоговое кредитование.

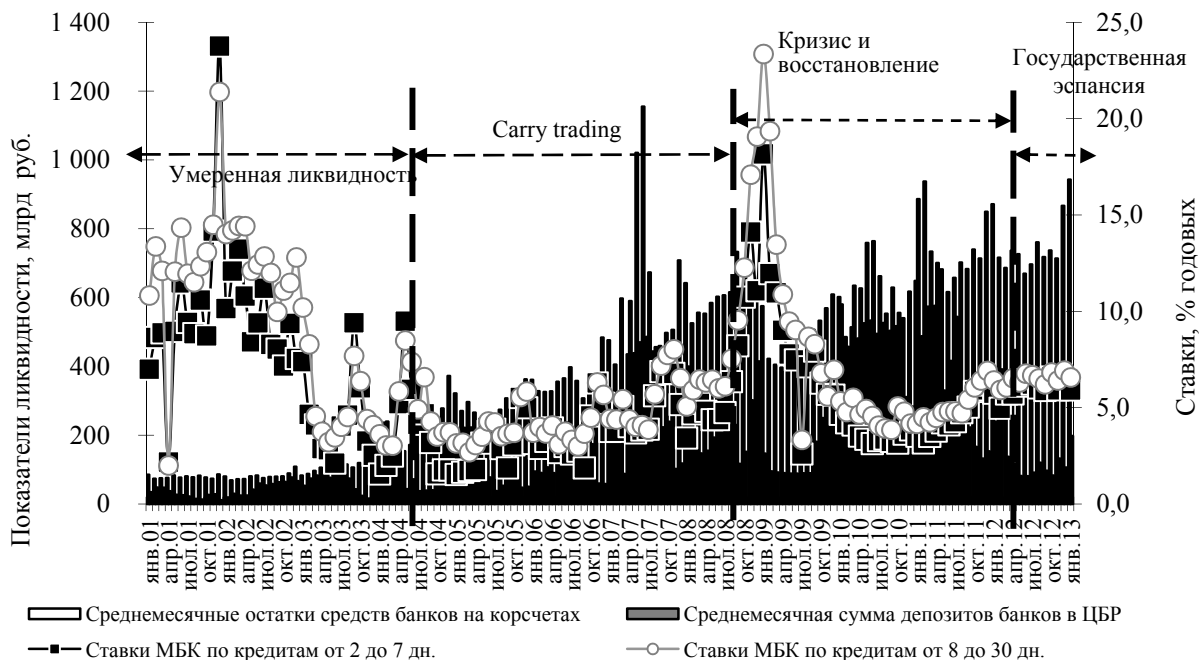
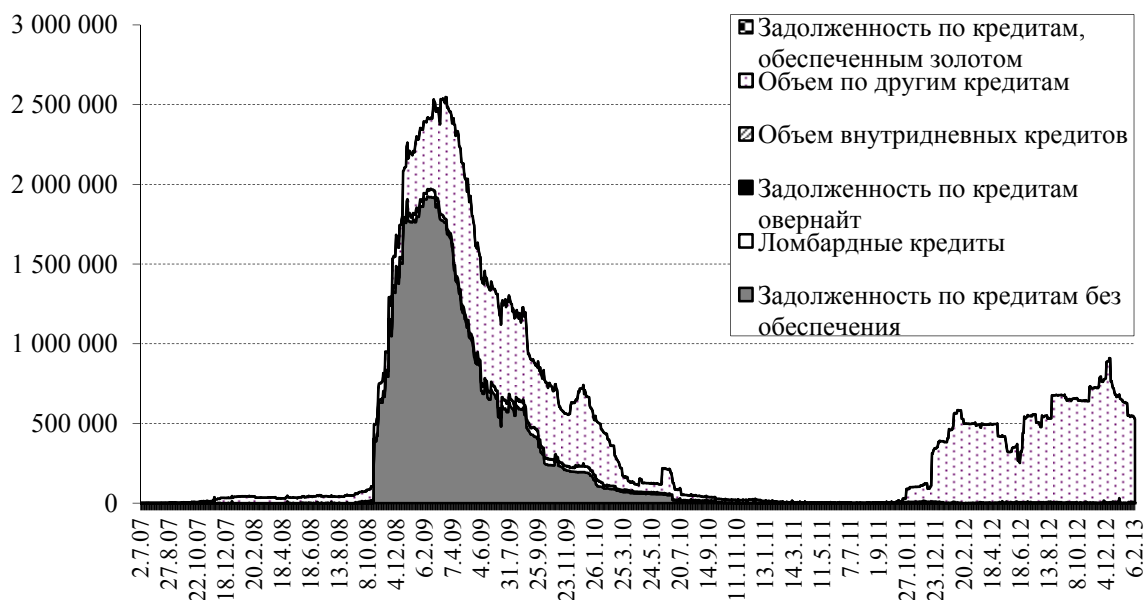


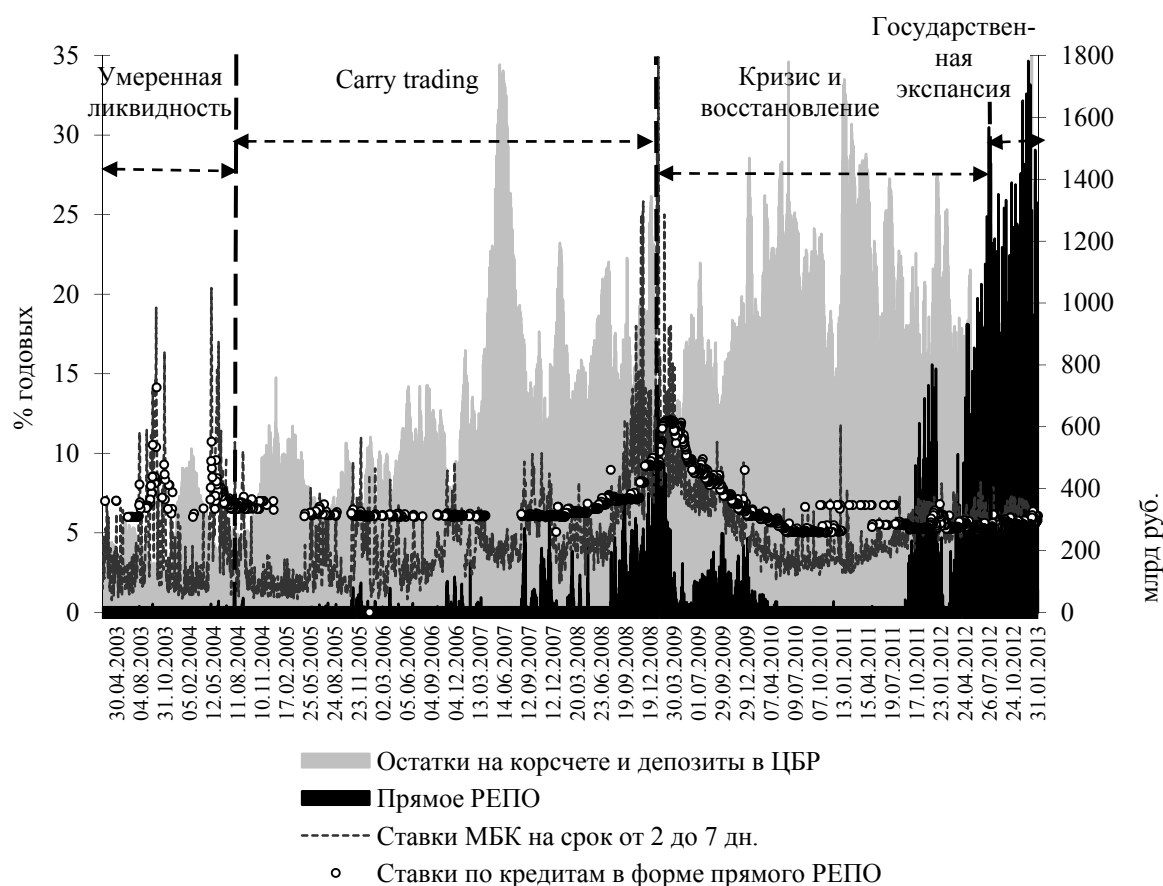
Рис. 24. Среднемесячные показатели банковской ликвидности и ставок рынка межбанковских кредитов за период 2001 г. – январь 2013 г.



Источник: по данным Банка России.

Рис. 25. Задолженность кредитных организаций по кредитам, полученным от Банка России, млн руб.

На рис. 26 показаны разные периоды развития российской банковской системы в зависимости от различных источников поддержания банковской ликвидности. Период со второй половины 2004 г. по июль 2008 г. был расцветом carry trading (СТ). После присвоения России инвестиционных рейтингов ведущими международными рейтинговыми агентствами в конце 2004 г. до начала финансового кризиса 2008 г. банки имели возможность привлекать дешевые деньги на зарубежных рынках. С августа 2008 г. по март 2013 г. длился период кризиса и восстановления. Во время острой фазы кризиса государство активно использовало разные формы кредитования банков, включая беззалоговое кредитование. В период восстановления оно стало периодически использовать сделки прямого РЕПО во время обострения ситуации с банковской ликвидностью. С апреля 2013 г. Банк России стал использовать сделки прямого РЕПО в качестве постоянного механизма кредитной поддержки банков. Данный период можно условно охарактеризовать как рост государственной кредитной экспансии в банковской системе. Качественно вырос объем кредитов, удлинились сроки предоставления кредитов под залог ценных бумаг. В ряде случаев объемы кредитов на рынке прямого РЕПО превышали 1,6 трлн руб. в день.

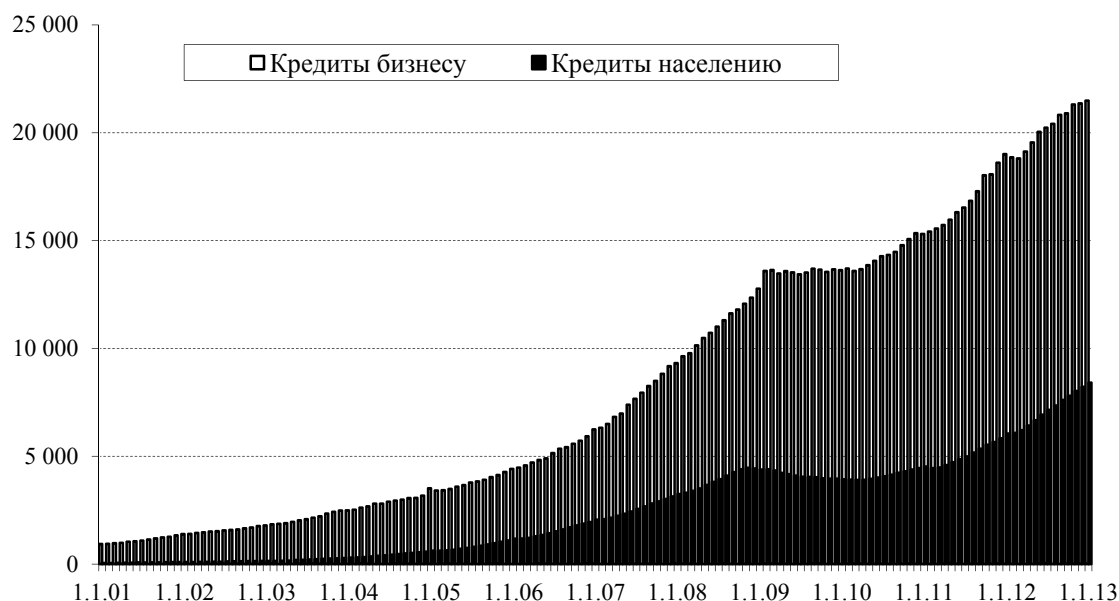


Источник: по данным Банка России.

Рис. 26. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности за период 2003 г. – январь 2013 г.

3.3.3. Рост кредитования

Позитивным следствием поддержки банковской системы со стороны Банка России в 2012 г. в отличие от ситуации на многих развитых финансовых рынках стал ускоренный рост кредитования населения и бизнеса (*рис. 27*). Это было одной из важных мер по стимулированию роста внутреннего спроса и инвестиций нефинансового бизнеса, что в итоге поддерживало экономический рост в России на уровне 3,4%. В 2011 г. банковский портфель кредитов нефинансовому сектору вырос на 24,0%, кредитов населению – на 33,8%. В 2012 г. задолженность по кредитам нефинансового бизнеса и населения увеличилась соответственно на 13,2 и 38,9%.



Источник: по данным обзора кредитных организаций от Банка России.

Рис. 27. Россия: объем выданных кредитов, млрд руб. на 01.01.2013 г.

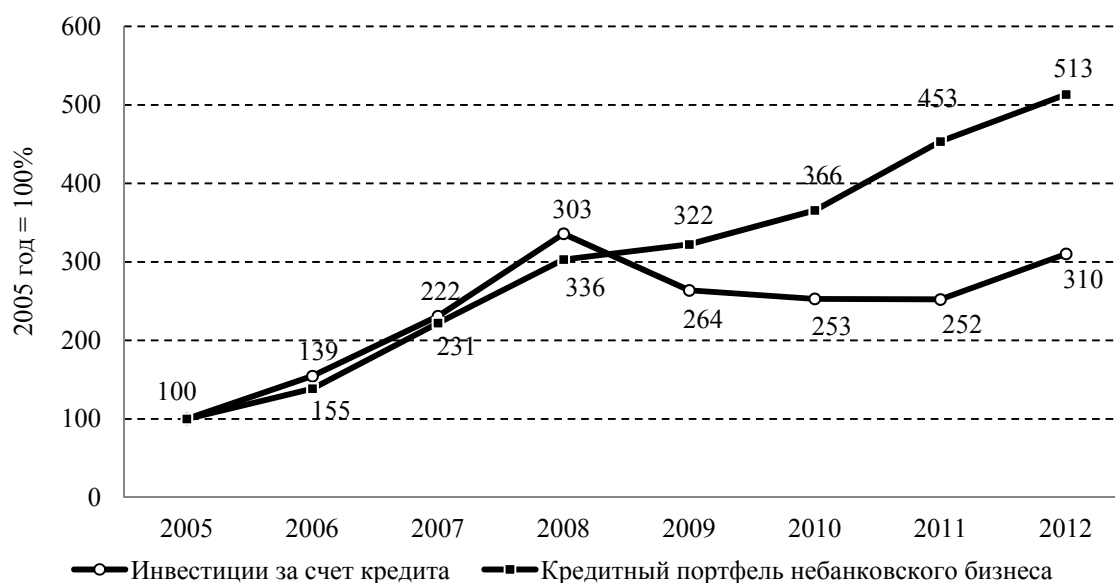
Однако бурный рост банковского кредитования населения сопряжен с повышением рисков неплатежеспособности домашних хозяйств. Данные на *рис. 28* указывают на усиливающийся разрыв динамики доходов населения и его задолженности по банковским кредитам. По отношению к 2005 г. портфель кредитов, выданных населению, вырос в 7,1 раза, в то время как общие доходы населения выросли лишь в 2,8 раза. В последние годы Банк России публикует массу важной аналитики и статистики о разных аспектах финансового рынка и финансовой устойчивости различных секторов рынка. Однако результаты обследования банков на предмет изучения доли платежей по кредитам в составе доходов разных категорий банковских клиентов пока остаются недоступными для общественности.



Источник: по данным Банка России и Росстата.

Рис. 28. Динамика доходов и кредитного портфеля населения, %

Определенное беспокойство вызывают данные о росте кредитного портфеля банков по нефинансовому сектору и о динамике инвестиций бизнеса (без субъектов малого предпринимательства) за счет банковских кредитов (рис. 29). По отношению к 2005 г. портфель кредитов, выданных небанковскому бизнесу, вырос в 5,1 раза, в то время как инвестиции за счет данного кредита – только в 3,1 раза.



Источник: по данным Банка России и Росстата.

Рис. 29. Динамика инвестиций за счет кредитов¹ и кредитного портфеля нефинансового бизнеса, %

¹ Значение за IV квартал 2012 г. определено расчетным образом.

3.4. Рынок рублевых облигаций

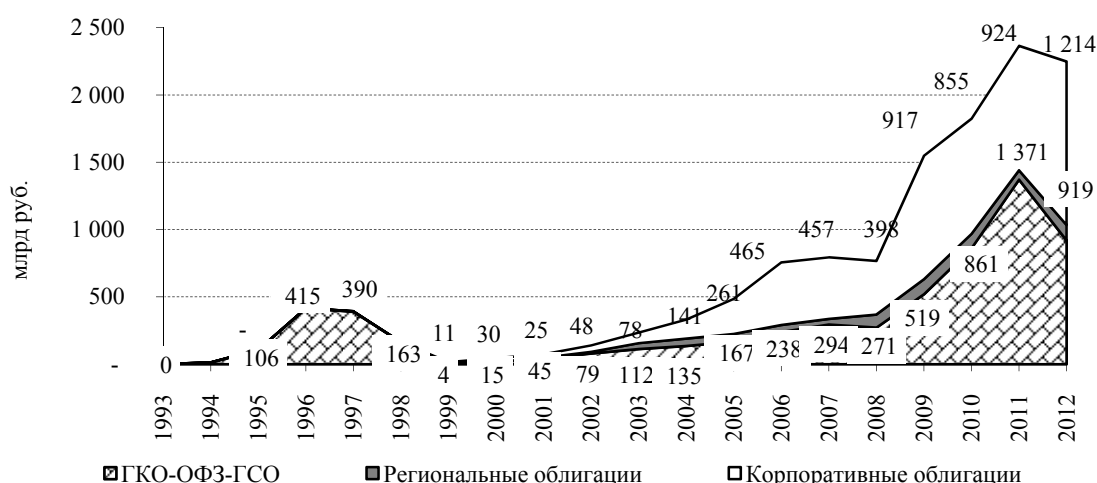
3.4.1. Рынок государственных ценных бумаг

В 2012 г. рынок рублевых федеральных облигаций развивался весьма успешно. Этому во многом способствовали принятые меры по унификации на внутреннем рынке правил торговли, расчетов и депозитарного учета ОФЗ и других видов эмиссионных ценных бумаг, а также либерализация доступа на рынок ОФЗ нерезидентов, прежде всего за счет открытия счетов Евроклира и Клирстрима в НРД. С 13 февраля 2012 г. все сделки с ОФЗ переведены в основной режим торгов на Московской бирже, что, по оценкам биржи, позволит увеличить число участников торгов с данным инструментом с 304 до 640¹. Были упрощены и унифицированы депозитарные операции на организованном рынке ценных бумаг, в частности, отменены обязанности головного депозитария по ГКО-ОФЗ дублировать данные о счетах депо владельцев ценных бумаг, ведущихся в субдепозитариях, в рамках так называемого ЦТОСД (центра технического обеспечения субдепозитария дилера). На внебиржевом рынке с 1 января 2012 г. инвесторы впервые получили право проводить операции с государственными ценными бумагами путем открытия счетов депо для учета прав на гособлигации в российских депозитариях, минуя посредников (субдепозитариев).

Согласно Основным направлениям в 2012 г. на рынке ОФЗ возросла ликвидность обращающихся выпусков (среднедневной оборот вторичных торгов ОФЗ вырос на 20%), средний объем выпуска в обращении удвоился с 45 до 87 млрд руб., дюрация портфеля ОФЗ увеличилась на 5,6%: с 3,6 до 3,8 года, впервые в современной истории на рынке был размещен выпуск ОФЗ со сроком до погашения 15 лет.

Вместе с тем в 2012 г. не удержалась тенденция опережающего роста размещений государственных ценных бумаг по сравнению с корпоративными облигациями (рис. 30). Соответственно не подтвердились опасения о том, что федеральные облигации могут начать вытеснять с рынка облигации корпоративных эмитентов. В 2011 г. объем размещений корпоративных облигаций составил 924 млрд руб., стоимость новых выпусков государственных ценных бумаг – 1371 млрд руб. В 2012 г. стоимость размещений корпоративных эмитентов выросла до 1214 млрд руб., а объем размещений федеральных облигаций снизился до 919 млрд руб. Учитывая, что в Основных направлениях стоимость эмиссии федеральных облигаций запланирована в объеме 1213 млрд руб. в 2013 г., 842,2 млрд руб. в 2014 г. и 1115 млрд руб. в 2015 г., в ближайшие годы, видимо, не стоит ожидать опережающего роста государственных ценных бумаг по сравнению с корпоративными облигациями. В большей мере для государства актуальна задача замещения возможно выпадающих источников вложений в государственные облигации со стороны внутренней пенсионной системы и на случай ухудшения мировой экономической конъюнктуры за счет привлечения широкого круга иностранных инвесторов.

¹ Мазунин А. Инвесторы пришли за длинным рублем // Коммерсантъ. 9 февраля 2012 г.



Источник: по данным ММВБ-РТС и МВФ.

Рис. 30. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2012 гг.

Успешному размещению государственных ценных бумаг в 2011–2012 гг. способствовали относительно стабильная макроэкономическая ситуация в России и умеренная инфляция на уровне 6,1% в 2011 г. и 6,6% в 2012 г. Это позволяет удерживать доходность вложений по ОФЗ для внутренних инвесторов на уровне выше инфляции (рис. 31). Например, в декабре 2012 г. ставка по долгосрочным ОФЗ составляла 7,1% годовых, Средняя доходность по средневзвешенной цене аукционов ОФЗ – 6,72% годовых при инфляции 6,59%.



* Средняя за месяц средневзвешенная ставка по итогам аукционов, взвешенная с учетом объемов размещенных облигаций.

Источник: по данным Банка России и Росстата.

Рис. 31. Среднемесячные ставки рынка ОФЗ и инфляция, % годовых

Вместе с тем повышение доли иностранных инвесторов в ОФЗ неизбежно приведет к снижению их доходности. Несмотря на то что Основными направлениями данное влияние оценивается всего в 1 процентный пункт, при неблагоприятной ситуации с инфляцией это может вновь опустить реальную доходность ОФЗ в отрицательную зону. Это снова может сделать ОФЗ непривлекательными вложениями для внутренних инвесторов, фондируемых в рублях.

3.4.2. Состояние рынка корпоративных облигаций

На *рис. 32* приводятся помесечные данные об объемах эмиссии и оборотах вторичного рынка рублевых корпоративных облигаций на Московской бирже с 2001 г. по январь 2013 г. Дополнительно показаны данные по банковской ликвидности, которая представляет собой среднemesячные остатки средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России. В 2012 г. объемы вторичного рынка корпоративных облигаций выросли до 58,0 трлн руб. по сравнению с 36,3 трлн руб. в 2011 г. и 23,0 трлн руб. в 2010 г. Впервые за современную историю российских фондовых бирж в 2012 г. объем вторичных торгов корпоративными облигациями превысил объемы биржевых торгов акциями по всем режимам, составившие 47,8 трлн руб.

Ликвидность рынка корпоративных облигаций в значительной мере зависит от уровня ликвидности в банковской системе, поэтому в динамике биржевых торгов данных инструментов можно выделить те же этапы (СТ, кризис и восстановление, государственная экспансия), что и при оценке средств банков, хранимых в Банке России (см. *рис. 26*). В предкризисные годы рост оборотов на рынке корпоративных облигаций опирался преимущественно на стратегию carry trading. В период кризиса и восстановления он опирался на ресурсы Банка России, поступающие в банковскую систему в виде беззалоговых и других форм кредитов. С апреля 2012 г. ликвидность рынка корпоративных облигаций поддерживается за счет прямого РЕПО с Банком России.

Другой отличительной чертой рынка корпоративных облигаций становится то, что значимость вторичного рынка по сравнению с процессом размещения облигаций постоянно увеличивается. Соотношение между объемами эмиссии и вторичных торгов корпоративными облигациями снизилось с 3,7% в 2010 г. до 2,5% в 2011 г. и 2,1% в 2012 г. С одной стороны, опережающий рост ликвидности вторичного рынка корпоративных облигаций позитивно влияет на ставки и сроки заимствований. А с другой – фондирование краткосрочными ресурсами долгосрочных займов повышает риски этого рынка, в том числе возможности эмитентов рефинансировать займы в будущем.

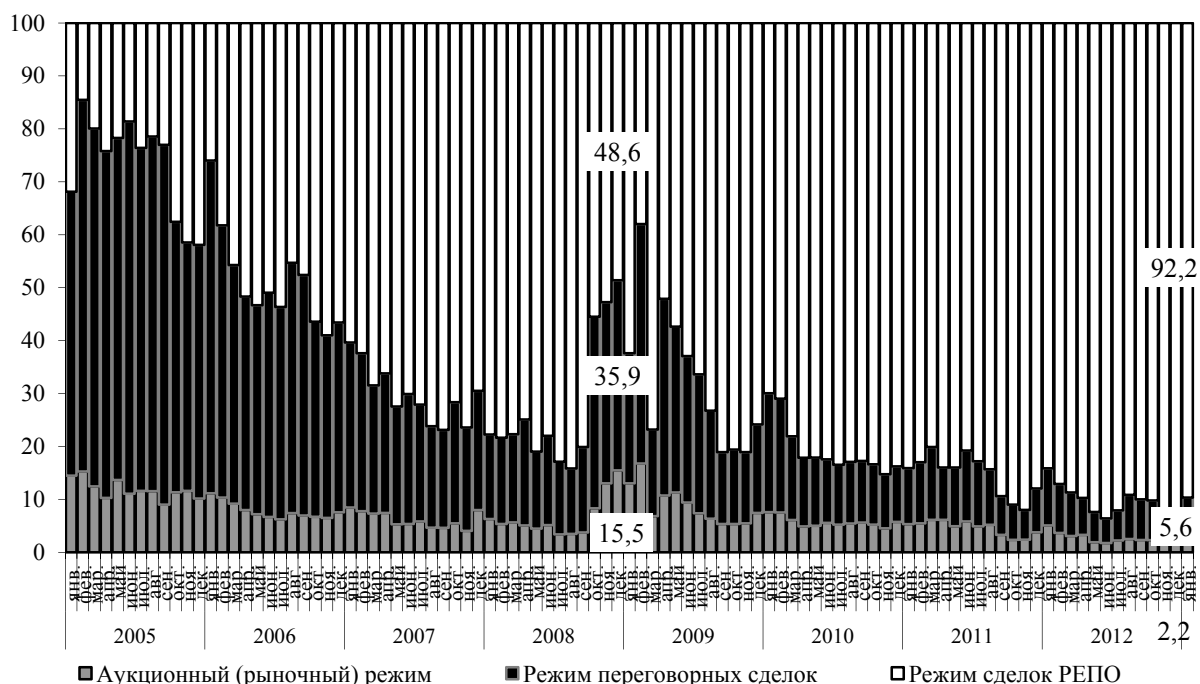


Источник: по данным Банка России и Московской биржи.

Рис. 32. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность с января 2001 г. по январь 2013 г.

Для рынков рублевых облигаций наиболее актуальной остается проблема привлечения средств внутренних инвесторов. Пока в источниках денег на данном рынке преобладают банки. Доля банков в структуре владельцев корпоративных облигаций сначала снизилась с 42,7% в 2010 г. до 40,9% в 2011 г. и 30,6% в 2012 г. Предположительно снижение доли российских банков было компенсировано ростом доли нерезидентов. Доля пенсионных накоплений в стоимости облигаций выросла с 3,5% в 2010 г. до 4,9% в 2011 г. и 5,6% по итогам 9 месяцев 2012 г. Доля паевых инвестиционных фондов облигаций в структуре владельцев корпоративных облигаций составляла всего 0,5% в 2010 г., 0,6% в 2011 г. и 0,7% в 2012 г.

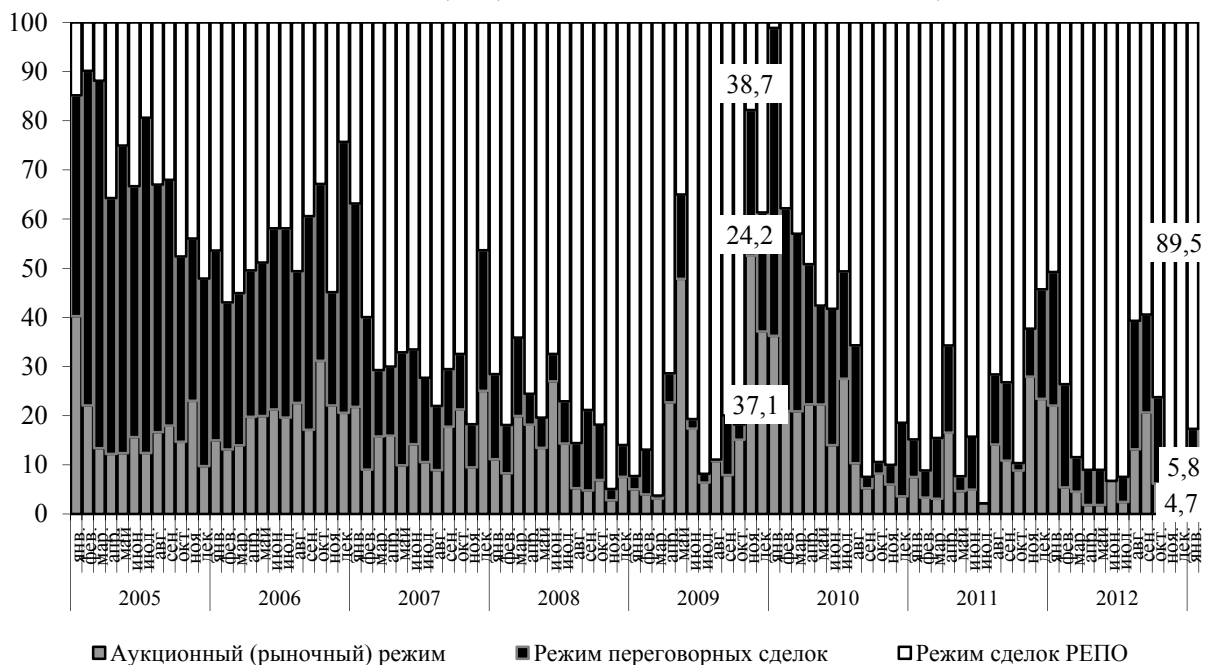
То, что рынок корпоративных облигаций все больше превращается в инструмент обслуживания сделок межбанковского кредитования в противовес долгосрочной природе самих корпоративных облигаций, показывает структура биржевых сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже (рис. 33). В декабре 2012 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла абсолютного рекорда – 92,2%, превысив показатели кризисного 2008 г. В это же время только 2,2% сделок с корпоративными облигациями являются рыночными, т.е. применяются действительно для формирования и реструктуризации портфелей. Столь резкое снижение удельного веса рыночных сделок существенно повышает риски объективности ценообразования корпоративных облигаций при совершении сделок на Московской бирже.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 33. Структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, %

Аналогичные проблемы, связанные с сокращением доли рыночных сделок, испытывает биржевой рынок региональных облигаций (рис. 34). В декабре 2012 г. доля рыночных сделок здесь снизилась до 4,7%, доля сделок РЕПО достигла 89,5%.



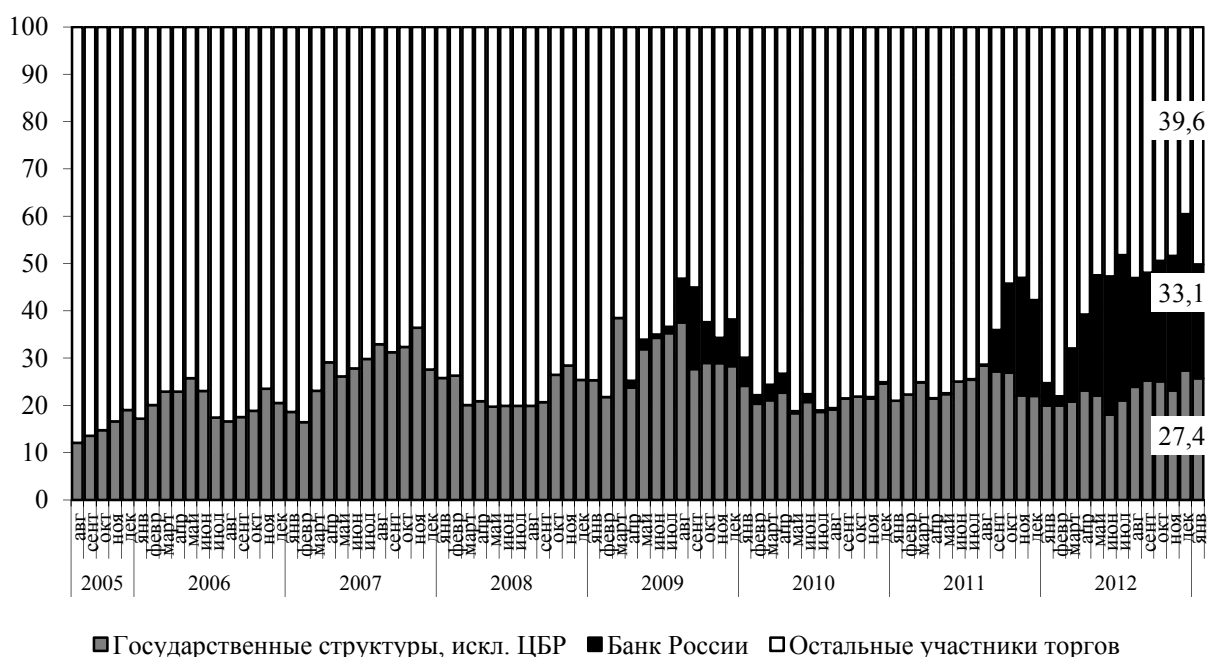
Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 34. Структура сделок с региональными облигациями на Московской бирже, %

3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций

На *рис. 35* анализируются доли разных групп участников торгов (частных и государственных компаний¹, Банка России) в объемах биржевых торгов корпоративными облигациями на Московской бирже во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО. В 2012 г. доля государственных структур и Банка России в объемах сделок с корпоративными облигациями на бирже резко выросла, составив в декабре соответственно 27,4 и 33,1%. Это связано с резким увеличением объемов кредитования банков со стороны Банка России на рынке РЕПО. Масштаб участия банка в сделках на рынке корпоративных облигаций существенно превышал объемы его активности во время кризиса 2008–2009 гг.

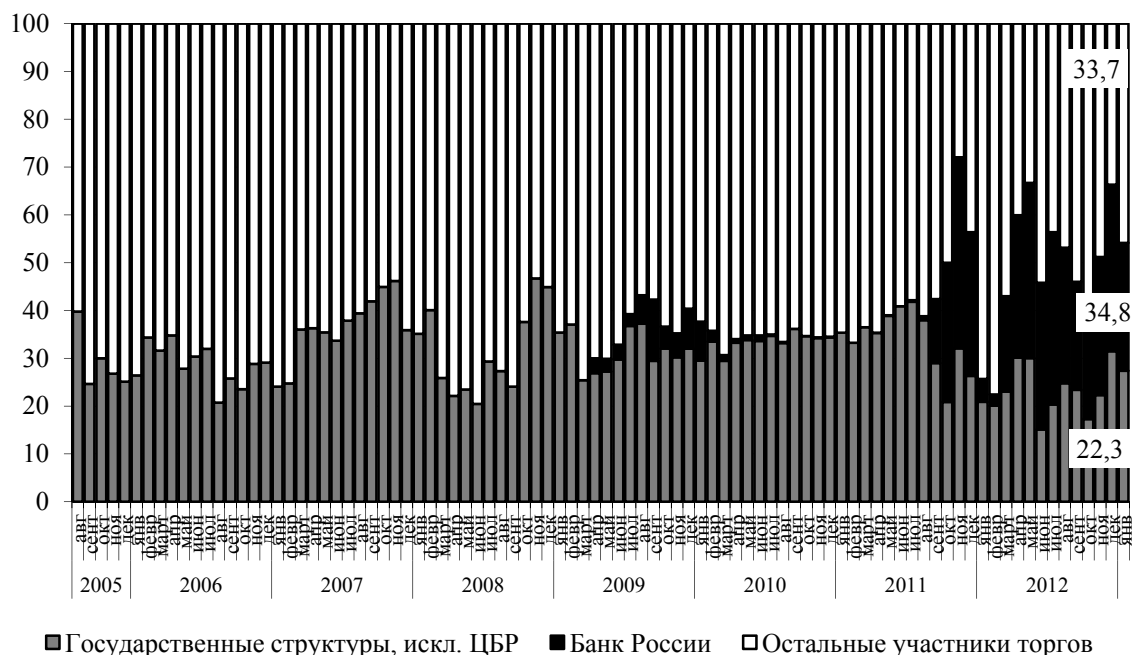
На *рис. 36* отражена доля государственных структур и Банка России в объемах биржевых торгов региональными облигациями. В 2012 г. она была даже выше, чем на биржевом рынке корпоративных облигаций. В декабре 2012 г. доля государственных структур и Банка России в сделках с региональными облигациями достигла соответственно 22,3 и 34,8%.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 35. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов корпоративными облигациями на Московской бирже, %

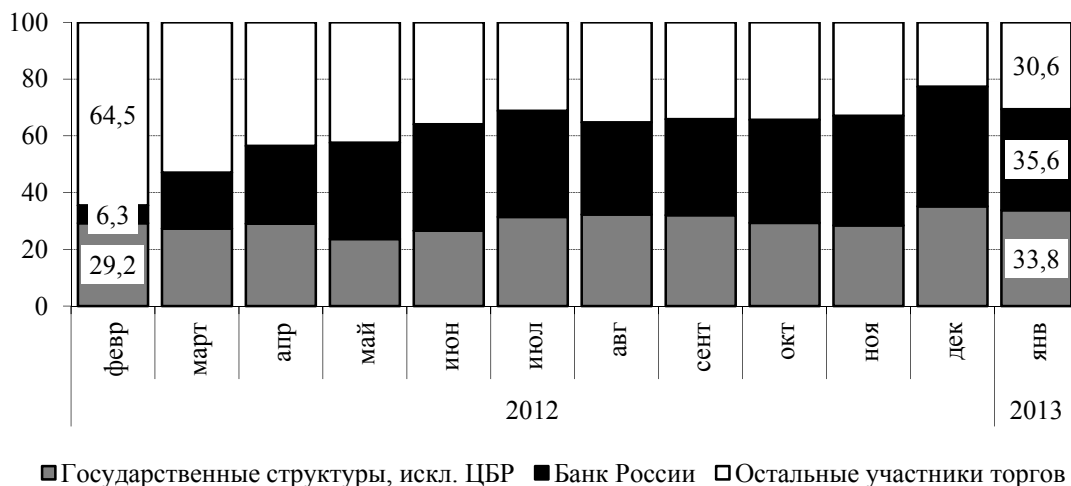
¹ Перечень государственных структур приводится на стр. 123 в сноске 1 к *рис. 14*.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 36. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов региональными облигациями на Московской бирже, %

На рис. 37 приводятся данные о доле государственных структур и Банка России на биржевом рынке федеральных облигаций, которые Московская биржа стала раскрывать с февраля 2012 г. Здесь на долю государственных структур и Банка России приходилось соответственно 33,8 и 35,6% сделок на бирже с госбумагами с учетом всех режимов торгов.

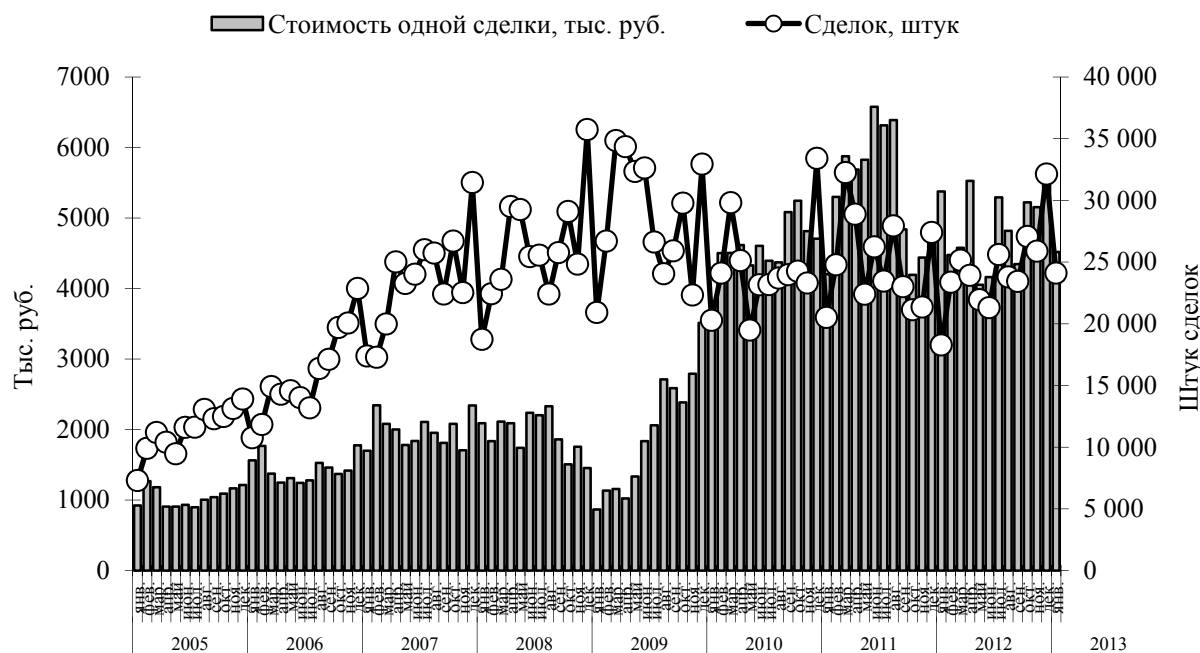


Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 37. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов облигациями федерального займа и еврооблигациями РФ на Московской бирже, %

Рынки корпоративных и региональных облигаций существенно отличаются друг от друга по уровню концентрации, измеряемому индексом Херфиндаля – Хиршмана (см. *рис. 15*). До 2012 г. рынок корпоративных облигаций являлся низкоконцентрированным, показатель ННІ по нему был почти в 2 раза ниже, чем у рынка акций на Московской бирже. Однако в результате повышенной активности Банка России на рынке РЕПО в 2012 г. антимонопольные характеристики облигационных рынков на Московской бирже существенно ухудшились. Большую часть 2012 г. рынки корпоративных, региональных и федеральных облигаций соответствовали признакам умеренно концентрированного рынка, т.е. ежемесячные значения ННІ по ним находились в диапазоне от 800 до 1800. При этом ежемесячные значения ННІ на рынке ОФЗ превышали уровень 1800. Это означает, что данный сегмент рынка Московской биржи соответствовал критериям высококонцентрированного рынка. По нашему мнению, дальнейшее поддержание курса на опережающий рост сделок прямого РЕПО на бирже должен сопровождаться мерами по усилению надзора за разными сегментами биржевого рынка со стороны органа антимонопольного регулирования.

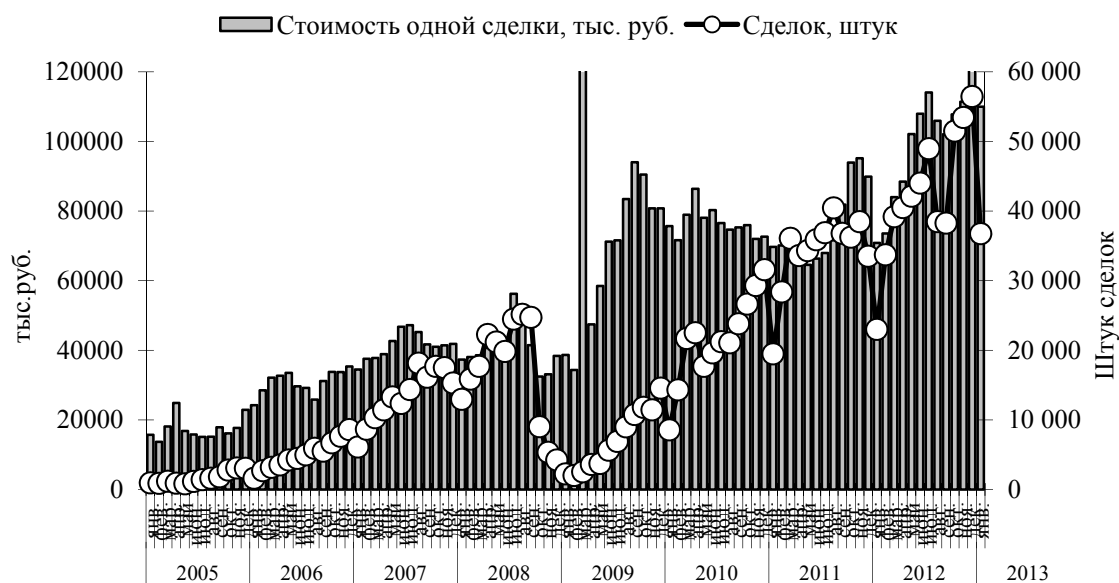
На *рис. 38* приводятся данные о количестве сделок и стоимости одной сделки с корпоративными облигациями в режиме анонимных торгов на ММВБ-РТС. В отличие от рыночного сегмента торгов с акциями (*рис. 18*) в 2012 г. наблюдалась тенденция роста числа рыночных сделок с корпоративными облигациями при некотором сокращении среднего объема сделки.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 38. Рыночные сделки с корпоративными облигациями на Московской бирже

На рис. 39 анализируется сегмент сделок РЕПО с корпоративными облигациями на Московской бирже. В отличие от рыночного режима сделок в сегменте РЕПО в 2012 г. наблюдался стабильный рост как числа сделок, так и среднего объема одной сделки. Размеры средней сделки РЕПО также примерно вдвое выше стоимости рыночных сделок с корпоративными облигациями, что неудивительно, поскольку размер банковских кредитов для финансовых компаний не может быть мелким.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 39. Сделки РЕПО с корпоративными облигациями на Московской бирже

В посткризисный период основную роль в процессе размещения облигаций играют крупные, преимущественно государственные, компании. В табл. 9 показано, что в 2009 г. на 24 крупнейших эмитента приходилось 87,7% стоимости выпусков корпоративных облигаций, в 2010, 2011 и 2012 гг. – соответственно 60, 59 и 57% эмиссий. В 2007 г. из объема размещений корпоративных облигаций в размере 476,7 млрд руб. на первые 24 компании-эмитента приходилось лишь 42,1% стоимости эмиссии, а на оставшихся эмитентов – 57,9%.

Таблица 9

Крупнейшие эмитенты рублевых корпоративных облигаций в 2009–2012 гг.

	Эмитенты	2009		Эмитенты	2010		Эмитенты	2011		Эмитенты	2012	
		Млрд руб.	%		Млрд руб.	%		Млрд руб.	%		Млрд руб.	%
1	РЖД	145	15,8	4	50	5,8	7	62	5,7	10	60	5,0
2	«Транснефть»	135	14,7	Россельхоз банк	35	4,1	ФСК ЕЭС	55	5,0	ГПБ	60	5,0
3	ВЭБ	60	6,6	«Роснано-тех»	33	3,9	«Уралкалий»	50	4,6	ФСК ЕЭС	55	4,6

Окончание таблицы 9

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
4	«ЛУКОЙЛ»	50	5,5	ЕвразХолдинг	30	3,5	«Ростелеком»	39	3,5	АИЖК	54	4,5
5	Атомэнергпром	50	5,5	АИЖК	29	3,3	АИЖК	35	3,2	ВЭБ	36	3,0
6	«Башнефть»	50	5,5	ВЭБ	27	3,2	«РОСНАНО»	33	3,0	«ВымпелКом»	35	2,9
7	АФК «Система»	39	4,3	«АЛРОСА»	26	3	ВЭБ	30	2,8	Россельхоз банк	35	2,9
8	МТС	30	3,3	МТС	25	2,9	«Газпром нефть»	30	2,8	РТК	35	2,9
9	АИЖК	28	3,1	«Мечел»	25	2,9	«Русал Братск»	30	2,8	«Транснефть»	34	2,8
10	ВТБ (ВТБ 24)	23	2,5	«Вимп-Билль-Данн»	24	2,8	ВЭБ-лизинг	25	2,3	«Металлоинвест»	25	2,1
11	«СИБМЕТИНВЕСТ»	20	2,2	ВТБ (ВТБ 24)	20	2,3	«Мечел»	25	2,3	НЛМК	25	2,1
12	«Газпром Нефть»	18	2	«Газпром Нефть»	20	2,3	Оборонпром	21	1,9	«Газпром нефть»	20	1,7
13	ВТБ-Лизинг Финанс	15	1,6	«Вымпел-Ком-Инвест»	20	2,3	Ипотечный агент АИЖК	20	1,9	«Мечел»	20	1,7
14	«Мечел»	15	1,6	РЖД	15	1,8	ГПБ	20	1,8	«НОВАТЭК»	20	1,7
15	ММК	15	1,6	«Северсталь»	15	1,8	НЛМК	20	1,8	Промсвязь банк	20	1,7
16	«Газпром»	15	1,6	Глобэкс банк	15	1,8	«РусГидро»	20	1,8	«РОСНАНО»	20	1,7
17	НЛМК	15	1,6	«Норильский никель»	15	1,8	АФК «Система»	20	1,8	«Роснефть»	20	1,7
18	«Северсталь»	15	1,6	ЮниКредит Банк	15	1,8	НК «Альянс»	17	1,6	ЮниКредит Банк	20	1,7
19	ИА ВТБ	14	1,6	ЕБРР	14	1,6	«Ураниум Уан Инк»	17	1,5	ИА ВТБ24	19	1,6
20	Банк «Петроком мерц»	11	1,2	ММК	13	1,5	«Газпром-Капитал»	15	1,4	Банк «Зенит»	16	1,3
21	МБРР	10	1,1	Банк «Санкт-Петербург»	13	1,5	«ЕвразХолдинг»	15	1,4	«Уралсиб ЛК»	16	1,3
22	Росбанк	10	1,1	«Аэрофлот»	12	1,4	«Кузбассэнерго-Финанс»	15	1,4	Связь-Банк	15	1,3
23	Россельхозбанк	10	1,1	Транскредит-банк	12	1,4	ММК	15	1,4	ЗСД	15	1,3
24	«ВымпелКом-Инвест»	10	1,1	Атомэнергпром	10	1,2	Московский кредитный банк	13	1,2	Альфа-Банк	15	1,3
	Иные эмитенты	113	12,3	Иные эмитенты	342	40,0	Иные эмитенты	448	41,2	Иные эмитенты	509	42,5
	Итого	917	100	Итого	855	100	Итого	1089	100	Итого	1199	100

Источник: по данным www.cBonds.ru, www.rusbonds.ru и ММВБ-РТС.

Из первых 10 эмитентов корпоративных облигаций государственными были 6 компаний в 2009 и 2010 гг., 8 – в 2011 г. и 7 – в 2012 г.

С каждым годом рынок корпоративных облигаций все больше обслуживает денежные потоки между государственными структурами. Государственные компании заимствуют деньги у государственных структур. Вторичный рынок также поддерживается преимущественно государственными банками вместе с Банком России. Более того, андеррайтерами и инвестиционными консультантами при размещении корпоративных облигаций также выступают государственные инвестиционные банки (табл. 10). В 2007 г. государственные банки являлись андеррайтерами у 36,3% выпусков корпоративных облигаций (по стоимости). В 2008 г. их доля выросла до 46,8%, в 2009 г. – до 62,4%. В 2010 г. она несколько снизилась, но в 2012 г. вновь увеличилась до 59,4%.

Похожая ситуация с инвестиционно-банковскими услугами на рынке региональных облигаций. В 2008 и 2009 гг. доля государственных банков в стоимости выпусков облигаций выросла с 14,2% в 2007 г. до соответственно 58,7 и 85,6%. Однако в следующие два года, в 2010 и 2011 гг., она снизилась сначала до 75,4%, затем – до 14,4%. Причина столь резкого снижения доли государственных структур в размещении региональных облигаций в 2011 г. заключается в прекращении деятельности Мосфинагентства в связи с изменением приоритетов бюджетной стратегии правительства г. Москвы, которое ранее играло ключевую роль на рынке региональных займов. Однако в 2012 г. доля госструктур на данном сегменте рынка повысилась до 51,8%.

Таблица 10

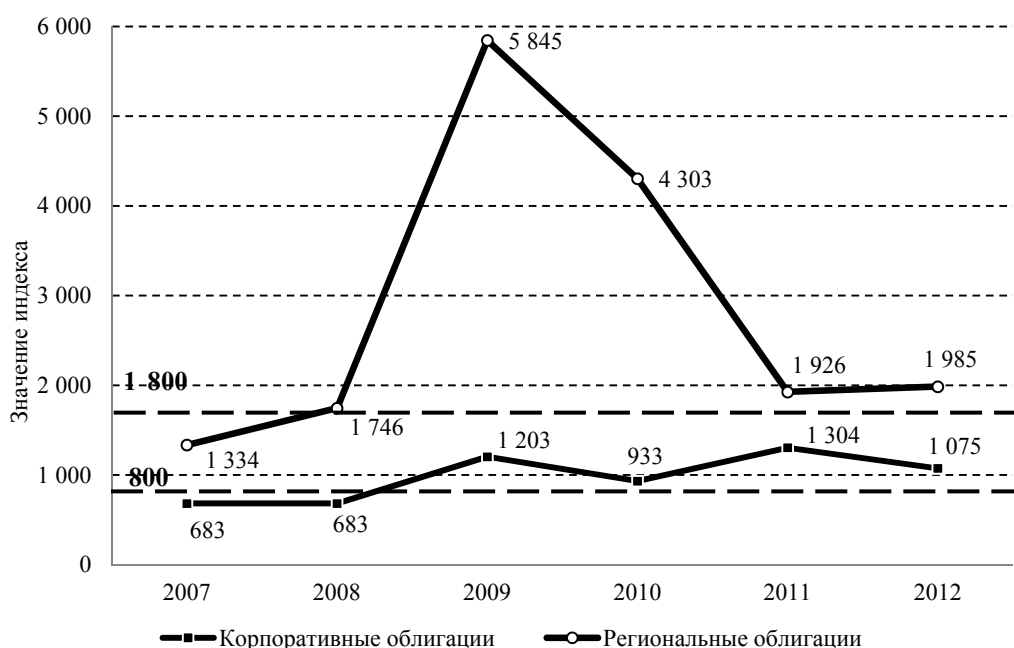
Доля государственных и частных финансовых организаций на рынке услуг организаторов внутренних облигационных займов в России

	Организаторы выпусков					
	корпоративных облигаций			региональных облигаций		
	государственные финансовые ор- ганизации	частные финансовые организации	всего	государственные финансовые ор- ганизации	частные фи- нансовые организации	всего
2007						
млн руб.	169 668	298 302	467 970	7 551	45 481	53 032
доля, %	36,3	63,7	100,0	14,2	85,8	100,0
2008						
млн руб.	219 892	249 900	469 792	42 227	29 716	71 943
доля, %	46,8	53,2	100,0	58,7	41,3	100,0
2009						
млн руб.	620 044	373 978	994 022	133 325	22 511	155 836
доля, %	62,4	37,6	100,0	85,6	14,4	100,0
2010						
млн руб.	393 743	461 292	855 035	86 613	28 288	114 901
доля, %	46,0	54,0	100,0	75,4	24,6	100,0
2011						
млн руб.	620 698	374 146	994 844	7 767	46 177	53 944
доля, %	62,4	37,6	100,0	14,4	85,6	100,0
2012						
млн руб.	734 697	502 831	1 237 528	61 925	57 637	119 562
доля, %	59,4	40,6	100,0	51,8	48,2	100,0

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.cBonds.ru за 2007–2012 гг.

О неблагоприятности ситуации с конкуренцией на рынке инвестиционно-банковских услуг при размещении облигаций свидетельствуют данные по уровню концентрации услуг на нем, измеряемому индексом Херфиндаля – Хиршмана (рис. 40).

Начиная с 2009 г. рынок услуг на рынке корпоративных облигаций превратился из высококонкурентного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения ННІ попадают в диапазон от 800 до 1800. Рынок инвестиционно-банковских услуг по выпускам региональных облигаций является устойчиво высококонцентрированным. Показатель ННІ по нему постоянно превышает 1800. Все это ставит вопрос о необходимости повышения роли антимонопольного регулирования на рынке ценных бумаг.



Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.cBonds.ru за 2007–2012 гг.

Рис. 40. Индекс Херфиндаля – Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций

3.5. Анализ рисков на финансовом рынке

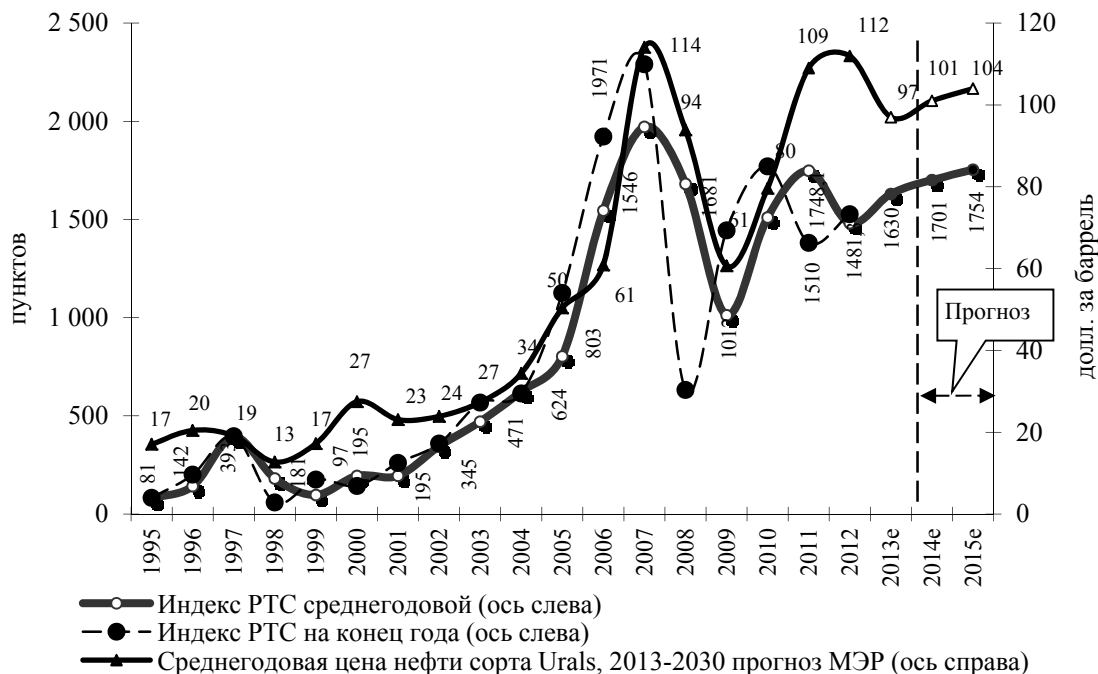
Основные риски финансового рынка связаны со следующими факторами: стагнация рынка акций из-за остановки роста цен на энергоносители; риски оттока иностранного капитала; девальвация рубля; опережающий рост внешних заимствований банков и не-финансового сектора; возобновление СТ; рост объемов торгов на срочном рынке при недостаточном уровне обеспеченности сделок; нарастание рисков на рынке РЕПО; малая емкость рынка финансовых услуг, препятствующая росту финансовых посредников.

3.5.1. Остановка роста рынка акций из-за ценового фактора

Как было показано в разделе 3.2.1 (см. рис. 7 и 9), российский фондовый рынок зависим от цен на нефть. Данная цена является индикатором состояния глобальной экономики, стабильности финансовой системы и уровня денежной ликвидности в ней. Текущие прогнозы Минэкономразвития и международных финансовых организаций, схожие в том, что в среднесрочной перспективе нефтяные цены повышаться не будут, отражают опасения по поводу замедления глобального экономического роста и рисков стабильности мировой финансовой системы. Относительно новым фактором является развитие новых технологий добычи нефти и газа, позволяющих многим странам постепенно перейти на самообеспечение нефтью и газом.

Если применить уравнение зависимости между ценой на нефть и индексом, указанным на рис. 7, к среднесрочному прогнозу нефтяных цен МЭР на период 2013–2015 гг.,

получается, что среднегодовой индекс РТС будет расти, но медленными темпами. В 2013 г. он может повыситься до 1630 пунктов при значении 2012 г., равном 1481 пункт, т.е. среднегодовой индекс вырастет на 10,1%.



Источник: рассчитано по данным прогноза МЭР и ММВБ-РТС.

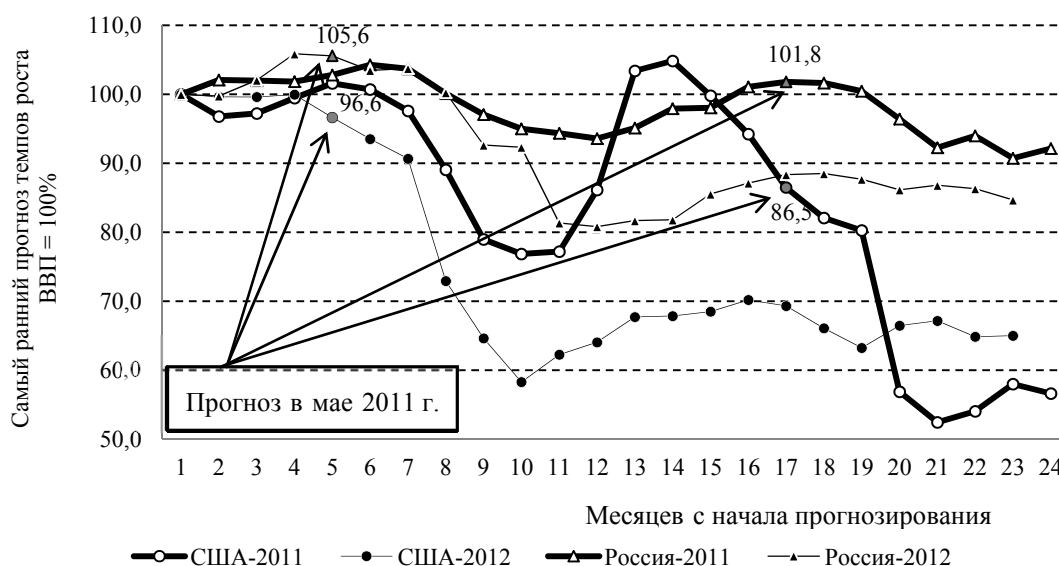
Рис. 41. Прогноз индекса РТС до 2015 г. исходя из прогноза цен на нефть МЭР

Приведенный метод прогнозирования роста среднегодового значения фондового индекса не является идеальным, впрочем, как и иные методы прогнозирования индикаторов фондового рынка. По прогнозу 2011 г. на 2012 г. среднегодовое значение индекса РТС должно было повыситься с 1748 до 1842 пунктов, или на 5,4%. Фактически в 2012 г. оно составило 1481 пункт, т.е. оказалось на 48,2% ниже значения 2011 г. Причина неточности прогноза, основанного на историческом соотношении нефтяных цен и значений индекса РТС, состоит в том, что в настоящее время более сильное, чем в среднем за историю существования индекса РТС, на него оказывает понижающее воздействие отток иностранных инвестиций из России.

3.5.2. Риски оттока иностранного капитала

В разделе 3.2.2 анализировалась зависимость российского рынка акций от движения средств иностранных инвестиционных фондов, инвестирующих в Россию. Как было показано со ссылкой на исследование МВФ, инвестиционные решения портфельных инвесторов опираются на динамику и волатильность прогнозов темпов роста ВВП, например, международных финансовых организаций, на оценку волатильности валютных курсов, на индексы предполагаемой волатильности развитых и развивающихся рынков.

Как было показано на *рис. 10*, в 2012 г. продолжала действовать тенденция оттока средств из иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, начавшаяся в мае 2011 г. Как показано на *рис. 42*, начало оттока средств из фондов в мае 2011 г. совпало с началом тенденции резкого ухудшения прогнозов роста американской экономики на 2012 г., что подтверждает нашу гипотезу о том, что наиболее сильное воздействие на поведение иностранных портфельных инвесторов, инвестирующих в фонды, ориентированные на Россию, оказывают изменения прогнозов роста глобальной экономики, фиксируемые базой Consensus Economics и квартальными отчетами о состоянии мировой экономики МВФ. В январских 2013 г. прогнозах МВФ на 2013 г. вновь было зафиксировано небольшое снижение прогнозов роста глобальной экономики. По России и США прогноз роста ВВП на 2013 г. был снижен на 0,1 процентного пункта. Это свидетельствует в пользу того, что в первой половине 2013 г. на российском рынке будет наблюдаться небольшой отток средств портфельных инвесторов, который может прекратиться, как только прогнозы экономического роста на 2013–2014 гг. станут повышаться.



Источник: расчеты по данным Consensus Economics.

Рис. 42. Изменение значения консенсус-прогнозов аналитиков по росту ВВП на 2011 и 2012 гг.

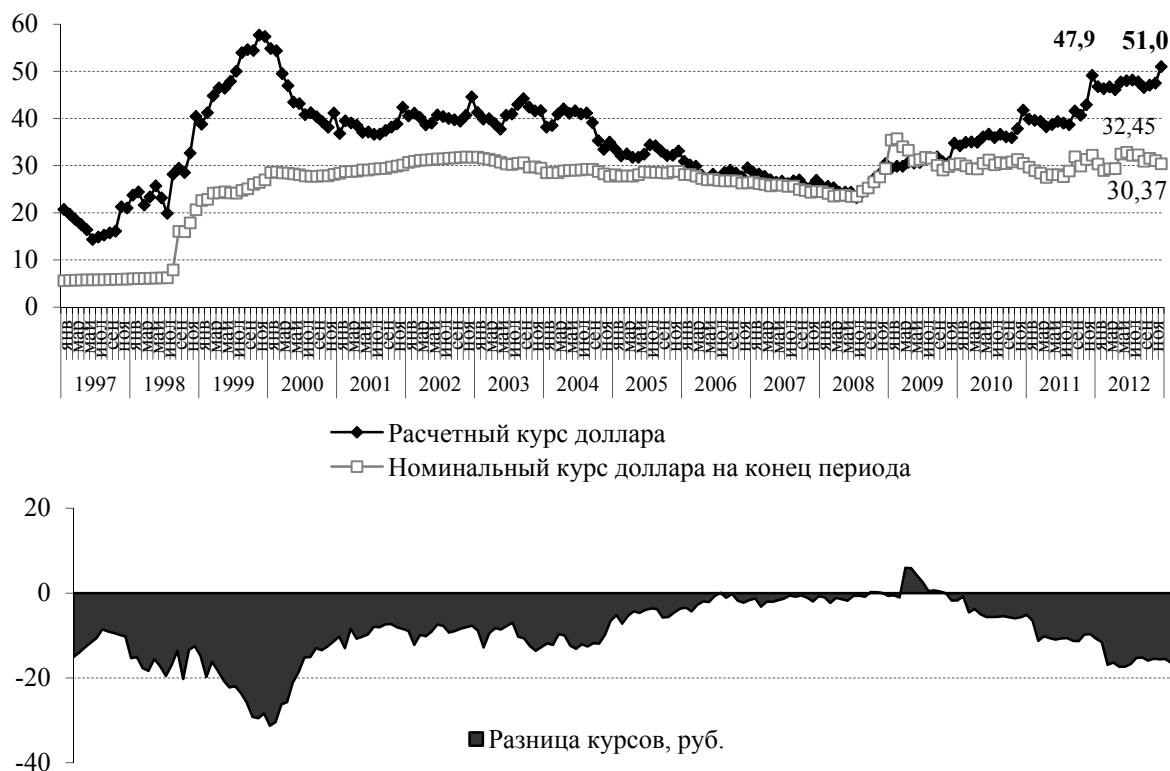
3.5.3. Риски девальвации рубля в среднесрочной перспективе

Замедление притока в Россию новых валютных поступлений из-за стабилизации цен на глобальных сырьевых рынках и оттока иностранных инвестиций, переход к более либеральной курсовой политике, форсированная поддержка монетарными властями ликвидности банковской системы привели к отрыву динамики денежной массы от валютных поступлений. В среднесрочной перспективе в связи с решимостью правитель-

ства активизировать экономическую политику и ее ориентацию на ускорение экономического роста разрыв между стоимостью золотовалютного резерва и рублевой денежной массой будет усиливаться.

Все это повышает риск того, что опережающий рост рублевой денежной массы по сравнению с валютными резервами в случае шоков на финансовых рынках приведет к резкой девальвации национальной валюты. В случае кризиса на глобальном рынке или паники на внутреннем финансовом рынке, когда у населения и компаний возникает ажиотажный спрос на иностранную валюту, у правительства и центрального банка может оказаться недостаточно валютных резервов, чтобы погасить такой спрос, они будут вынуждены девальвировать национальную валюту.

Представление о том, насколько глубокой может быть подобная девальвация, дают данные *рис. 43*. Они показывают соотношение между официальным курсом доллара в рублях на конец месяца и расчетным курсом доллара, определяемым путем деления величины денежной массы (M2) на стоимость золотовалютного резерва РФ. С конца 2009 г. официальный курс рубля стал все больше отклоняться от расчетного, а в декабре 2012 г. их различие достигло максимума за последнее десятилетие. Разрыв между расчетным и фактическим курсами рубля (см. нижний график на *рис. 43*) достиг уровня кризисного 1998 г.



Источник: рассчитано по данным Банка России и Минфина России.

Рис. 43. Зависимость номинального курса доллара в рублях от курса расчетного (январь 1997 г. – декабрь 2012 г.)

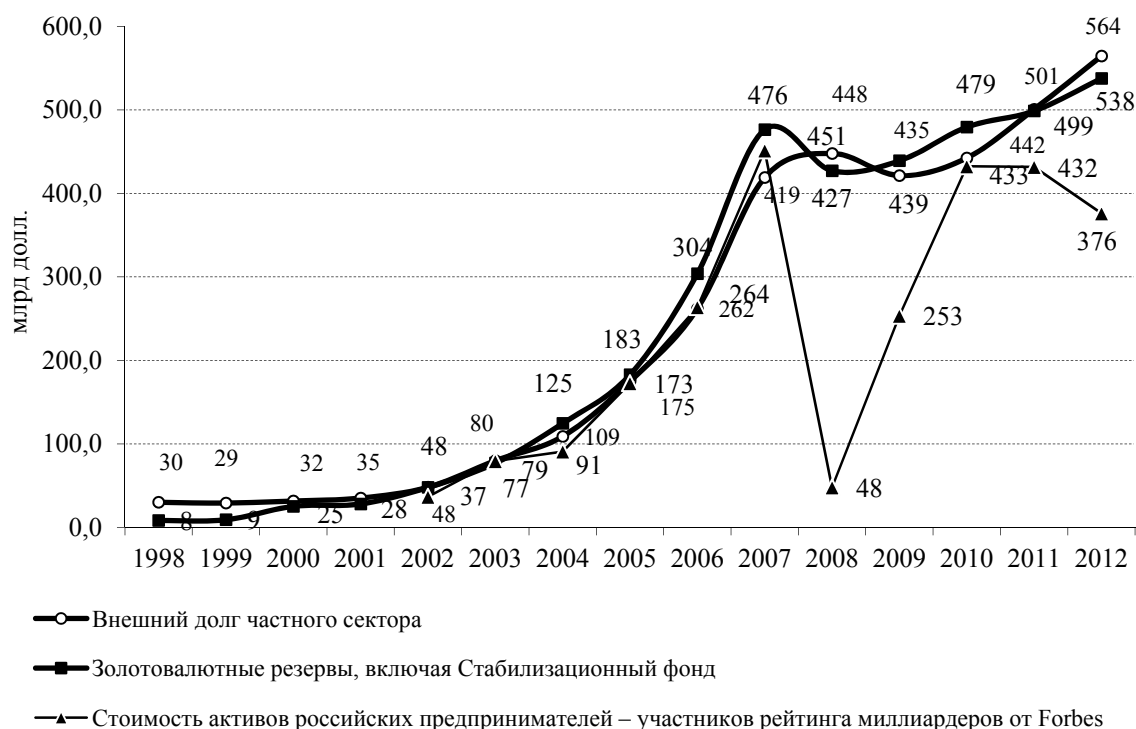
В декабре 2012 г. расчетный курс составлял 51,00 руб./долл. при официальном курсе на конец года 30,37 руб./долл. При сложившемся различии между официальным курсом рубля и его валютным обеспечением монетарные власти или просто «невидимая рука» рынка будут постепенно ослаблять рубль в среднесрочной перспективе. Такой сценарий был бы предпочтителен для целей экономической (промышленной) политики, поскольку плавная девальвация национальной валюты является одним из наиболее действенных и не противоречащих принципам ВТО инструментом поддержки национального товаропроизводителя.

3.5.4. Риски внешнего долга банков и нефинансового бизнеса

Внешний долг российских банков и нефинансовых компаний в 2012 г. вырос на 61 млрд долл., или на 12,6%, и впервые после 2008 г. превысил стоимость всего золотовалютного резерва (ЗВР) Российской Федерации (*рис. 44*). Его объем составил 564 млрд долл. по сравнению с 538 млрд долл. в ЗВР. С одной стороны, опережающий рост внешних заимствований бизнеса может рассматриваться как позитивная тенденция активного привлечения им средств, необходимых для экономического роста и развития. Централизация части создаваемой бизнесом стоимости в форме золотовалютного резерва прежде всего создает необходимый запас прочности финансовой системы и ограничивает чрезмерное укрепление рубля. Однако в условиях глобальной экономики изъятие таких средств из доходов бизнеса создает неизбежные сложности для поддержания предпринимателями расширенного воспроизводства. Чтобы поддерживать его на том же уровне, они вынуждены компенсировать часть средств, изъятых в золотовалютные резервы государства, с помощью растущих внешних заимствований.

С другой стороны, накопление внешней задолженности бизнеса в размерах, существенно превышающих ЗВР, снижает возможности государства по поддержке бизнеса в случае кризиса и падения стоимости активов. Кроме того, более дешевые заимствования на зарубежных рынках по сравнению с внутренним рынком возрождают СТ, что в итоге при повышенном уровне инфляции ограничивает возможности развития внутренних институциональных инвесторов и инвестирования ими активов под реальную ставку процента.

Интересную тенденцию второй год подряд фиксируют рейтинги российских миллиардеров, составляемые изданием Forbes. Общая стоимость личного состояния российских миллиардеров снизилось с 433 млрд долл. в 2010 г. до 376 млрд долл. в 2012 г., или на 13,2%. Это может быть связано с постепенным распределением состояний их первых владельцев среди наследников, а также с неудачами в инвестировании данных средств. С точки зрения инвестиционной активности это означает заметное ограничение потенциала наиболее состоятельных граждан России в инвестициях в российскую экономику. В определенной мере это является предварительным сигналом неэффективности стратегии, основанной на ориентации российской экономики на потенциал национального олигархического капитала.

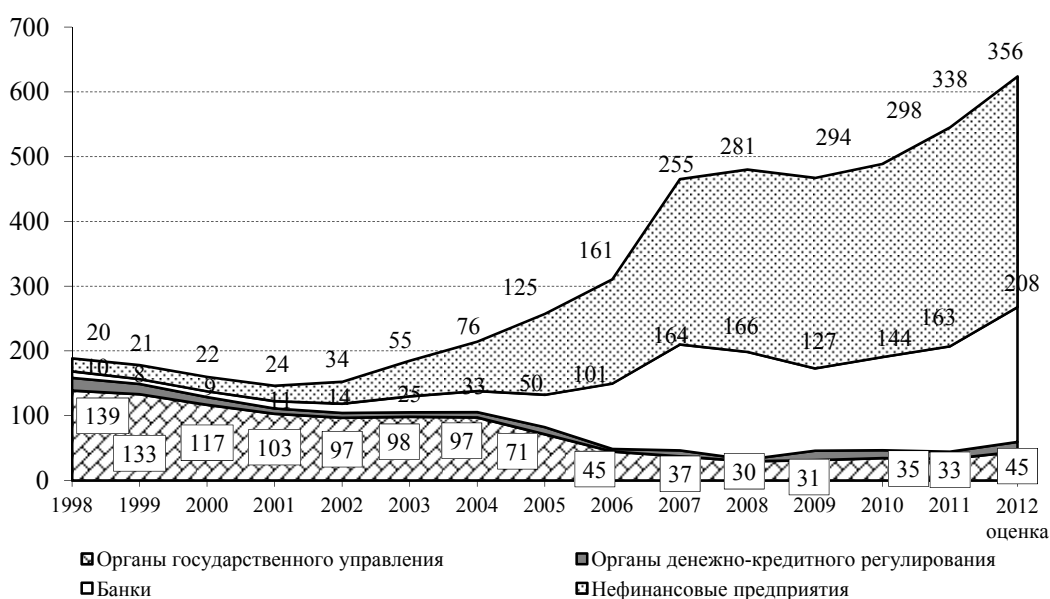


Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 44. Рост долгов частного сектора, финансового излишка государства и активов российских участников рейтинга миллиардеров от Forbes

На рис. 45 данные о внешней задолженности приводятся отдельно по банкам и небанковским компаниям. Внешний долг банков увеличился со 163 млрд долл. в 2011 г. до 208 млрд долл. в 2012 г., или на 27,6%. Опережающий рост внешних долгов банков подтверждает наши предположения о постепенном возрождении СТ на российском финансовом рынке.

Долг небанковских компаний вырос с 338 млрд долл. в 2011 г. до 356 млрд долл. в 2012 г., или на 5,3%. Как и в предшествующем году, в 2012 г. внешний долг частного сектора вырос вопреки значительному чистому оттоку капитала из России в сумме около 57 млрд долл. Общепризнанной версии, объясняющей чистый отток инвестиций из России, нет, что отражает недостаточный уровень аналитической работы в Банке России и в других ведомствах, имеющих доступ к первичной документации по данным операциям. По нашему мнению, чистый вывоз капитала из России объясняется тем, что прежде всего бизнес и состоятельные граждане не верят в перспективы инвестиций в России в условиях нынешней институциональной среды и неопределенностей перспектив роста имеющей сырьевую направленность российской экономики.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 45. Внешний долг Российской Федерации в 1998–2012 гг., млрд долл.

3.5.5. Риски carry trading

В 2012 г. и в начале 2013 г. на финансовом рынке появилась масса проявлений возрождения стратегии СТ, которая уже приводила Россию к банковским кризисам 1998 и 2008 гг. Через счета международных расчетно-клиринговых систем созданы технологические возможности для притока спекулятивного иностранного капитала, снижены НОР, ограничивавшие заимствования банками средств у нерезидентов. Опережающими темпами растет внешний долг банковского сектора, банковский сектор все более активно прибегает к использованию финансового рычага (левереджа) для наращивания кредитного портфеля.

Чем опасна стратегия carry trading и ее последствия? Выделим три момента: рост рисков кризиса ликвидности в банковской системе; угроза «проедания» золотовалютных резервов государства на поддержку неэффективного бизнеса; подавление внутренних стимулов населения к долгосрочным сбережениям с использованием рублевых облигаций.

В банковской системе она ведет к накоплению дисбаланса между валютными активами и обязательствами банков в виде существенного превышения стоимости валютных обязательств над валютными активами. Это является основным фактором риска кризиса ликвидности банковской системы. Вовлеченность банков из развивающихся стран в carry trading в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах¹.

¹ IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies. September 2007. P. 22–25.

3.5.6. Операционные риски фондового и срочного рынков

Характерной чертой фондового рынка акций последних лет является опережающий рост объемов торгов по сравнению с активами участников рынка и их клиентов. Растет популярность высокочастотной торговли. Ежегодные конкурсы бирж за звание лучшего частного инвестора, по существу, превратились в скрытую рекламу высокочастотной торговли. Эпизодически публикуемые в СМИ данные о клиентских операциях позволяют предполагать, что у крупных брокерских компаний частный клиент в среднем в два-три дня полностью обновляет свой портфель¹. «Перекося базы инвесторов и объемов в сторону алготрейдеров» самой биржей признается как ее слабая сторона в презентации стратегии развития на 2012–2015 гг., опубликованной 22 марта 2012 г. на сайте Московской биржи.

Повышенная торговая активность часто не только вредит инвестиционным результатам основной массы частных инвесторов, но и создает повышенные операционные риски для торговых систем. В разделе 3.2.5 рассматривалась проблема частых технических сбоев на российских биржах в 2010–2012 гг. Каждый год биржа все активнее вовлекается в борьбу за возможность обработки все более растущего потока заявок, где ей противостоят около 700 участников, обладающих всеми необходимыми ресурсами для роста операционной активности. При этом влияние данной конкуренции на рост капитализации эмитентов, привлечение новых денег, улучшение результативности инвестирования вовсе не очевидны. Поэтому в предстоящие годы следует ожидать продолжения операционных проблем в инфраструктурных организациях, которые, возможно, поставят вопрос о необходимости разработки дальнейших мер, регулирующих высокочастотную торговлю.

Срочный рынок FORTS вызывает опасения аналогичного порядка. Количество сделок и объемы торгов на нем растут быстрыми темпами (*рис. 46*), активы клиентов увеличиваются медленнее, информация о количестве участников данного рынка и их операционной активности является непрозрачной.

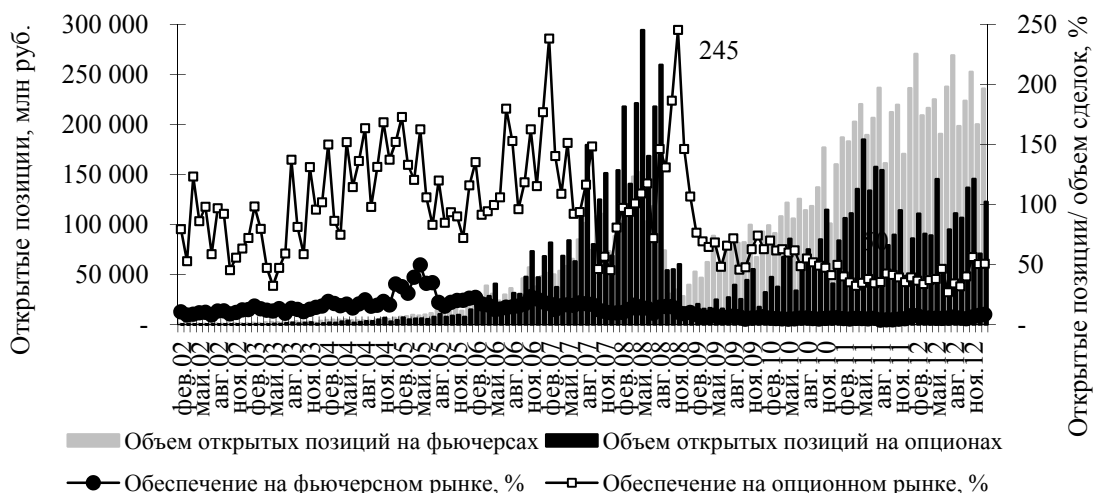
При этом по сравнению с ранним этапом развития срочного рынка в середине 2000-х годов в настоящее время наблюдается более низкий уровень обеспечения фьючерсных и опционных контрактов, о чем свидетельствуют данные *рис. 47*. Здесь приводятся сведения об объемах открытых позиций на фьючерсном и опционном рынках, а также об обеспеченности сделок на каждом сегменте данного рынка. Последний показатель рассчитывается путем деления ежемесячного объема открытых позиций на объем торгов соответствующими срочными контрактами. Рост объемов торгов на фьючерсном и опционном рынках с марта 2009 г. по настоящее время сопровождался снижением уровня обеспечения фьючерсных и опционных сделок. С 21 февраля 2013 г. параметры минимального базового гарантийного обеспечения по контрактам на индексы на срочном рынке Московской биржи были уменьшены с 10 до 7,5%.

¹ БКС строит планы // Ведомости. 22 июня 2010 г.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 46. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке Московской биржи с 1.09.2001 г. по 31.01.2013 г.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 47. Открытые позиции и обеспеченность сделок на срочном рынке РТС с 1.02.2002 г. по 31.01.2013 г.

3.5.7. Риски сделок РЕПО

Со II квартала 2012 г. рынок РЕПО стал наиболее значимым инструментом поддержания банковской ликвидности со стороны Банка России. На рынке были приняты важные меры по управлению рисками в данном сегменте рынка: НФА приняло типо-

вые контракты по сделкам РЕПО, начал действовать механизм расчетов по сделкам РЕПО с центральным контрагентом.

Основные риски рынка РЕПО, по нашему мнению, касаются преимущественно экономических последствий масштабного и относительно краткосрочного кредитования монетарными властями российской банковской системы. По характеру воздействия на банковскую систему механизм прямого РЕПО во многом похож на СТ. Он позволяет банкам получить относительно дешевые и краткосрочные финансовые ресурсы, которые можно использовать для совершения высокомаржинальных операций по кредитованию физических лиц и организаций, по вложениям в рискованные облигации, по вложениям в иные активы, в том числе за рубежом. При этом у банков возникает соблазн использовать краткосрочные ресурсы для финансирования проектов с длительной отдачей, а также для ослабления требований по контролю за финансовым положением домашних хозяйств при выдаче им кредитов. При превращении прямого РЕПО в механизм постоянного рефинансирования процесс самовозрастания объемов кредитной экспансии трудно будет остановить. У промышленного и банковского лобби всегда будет достаточно сил и аргументов для обоснования необходимости продолжения кредитования, даже если отдельные индикаторы будут указывать на чрезмерные риски.

На определенном этапе решения о прекращении рефинансирования может быть трудно принимать и в Банке России, поскольку доходы самого банка, количество рабочих мест в нем и условия оплаты труда и материального поощрения сотрудников будут все больше зависеть от активности Банка России на внутреннем рынке.

Избежать данных рисков помог бы действительно независимый от разных участников рынка, включая государственные структуры, мегарегулятор.

3.5.8. Проблемы реализации политики развития финансового рынка

Серьезным риском российского финансового рынка является отсутствие эффективной политики развития. За прошедшие годы на нем так и не сложились эффективная технология и логистика выработки, принятия и реализации мер по развитию, включая меры, обеспечивающие трансфер новых знаний и технологий. Не определены ясно права и обязанности участников процесса выработки ключевых решений по развитию финансового рынка, включая различные государственные ведомства, СРО, университеты и научные институты, участников рынка и регионов. Принимаемые программные документы по развитию финансового рынка (КДР-2020, Стратегия развития, дорожные карты по созданию МФЦ, Программа «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра» Минфина России) не содержат ни одной ссылки на какие-либо исследования проблем и экономики финансового рынка.

Позитивным событием 2012 г. и начала 2013 г. стала разработка Минфином России в рамках программно-целевого принципа построения бюджета Программы по развитию финансовых и страховых рынков, по созданию международного финансового центра.

Однако пока рано говорить об эффективности таких мер. Данная программа носит фрагментарный характер, из нее выпали такие сектора рынка, как пенсионные резервы и накопления, коллективные инвестиции, инвестиционные компании, налоговые меры стимулирования внутренних инвесторов, экспансия российского финансового бизнеса за рубеж. Не вполне понятно, кто будет реализовывать данную программу, написанную одним госорганом (Минфином) для другого (ФСФР или мегарегулятора). Не является полным и оптимальным набор количественных показателей программы, порядок их расчета.

При отсутствии согласованной политики развития финансовые организации, особенно не являющиеся государственными, сталкиваются с серьезными трудностями с точки зрения перспектив их развития и резким сокращением доходной базы. В 2009–2010 гг. на основе детальных показателей экономики небанковских финансовых организаций нами был составлен прогноз роста их капитализации на период до 2020 г.¹ Оказалось, что весь бизнес российских инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих оценивается в сумму 22,7 млрд долл. по оптимистичному сценарию, 20,5 млрд долл. – по базовому сценарию и 11,8 млрд долл. – по умеренному сценарию. Анализ фактических данных 2011–2012 гг. показывает, что внутренний рынок финансовых услуг развивается по тренду, который значительно хуже, чем наш самый умеренный сценарий.

3.6. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов

Отношение к российскому фондовому рынку со стороны крупных институциональных инвесторов за рубежом пока остается консервативным. Об этом свидетельствуют данные о вложениях в акции российских АО крупнейшего государственного пенсионного фонда в США – California Public Employees' Retirement System (Calpers), стоимость активов которого в 2012 г. составила 233 млрд долл. (табл. 11).

Таблица 11

Инвестиции Calpers в акции российских компаний, млн долл.

	2008*	2009*	2010*	2011*
1	2	3	4	5
«Газпром»	144,7	46,0	55,1	154,4
«ЛУКОЙЛ»	189,1	93,5	80,6	78,7
«Мечел»	9,1	1,0	1,8	9,8
ГМК «Норильский никель»	4,6	1,4	14,3	12,1
«НОВАТЭК»		20,6	10,4	45,4
Новороссийский торговый порт	10,3	8,4	7,7	6,3
«Роснефть»	11,4	31,4	15,7	59,7
«Полюс Золото»		5,5	2,3	5,8
Ростелеком		3,4	1,0	16,4
Сбербанк России	5,5	30,8	9,3	53,7
«Северсталь»	7,0	4,7	7,0	9,4

¹ См. более подробно результаты, опубликованные в «Вестнике НАУФОР» (№ 3, март 2010 г.).

Окончание таблицы 11

1	2	3	4	5
АФК «Система» (включая МТС)	9,7	3,8	62,0	71,9
«Сургутнефтегаз»	4,5	20,5	18,9	23,5
«Вимм-Билль-Данн»		20,2	2,2	0
«Магнит»		7,3	15,5	37,5
ММК		6,1	2,0	2,8
ВТБ	31,6	6,9	14,3	22,8
ЛСР		2,9	4,4	4,5
Иные ОАО			12,9	60,1
Акции российских компаний – всего	427,4	314,4	337,4	674,8
Акции на внешних и внутреннем рынках	122 281,2	80 728,6	91 776,3	117 640,8
Доля акций российских компаний в портфеле Calpers	0,35	0,39	0,37	0,57
Доля акций российских компаний в мировой капитализации	1,21	1,85	1,91	2,43

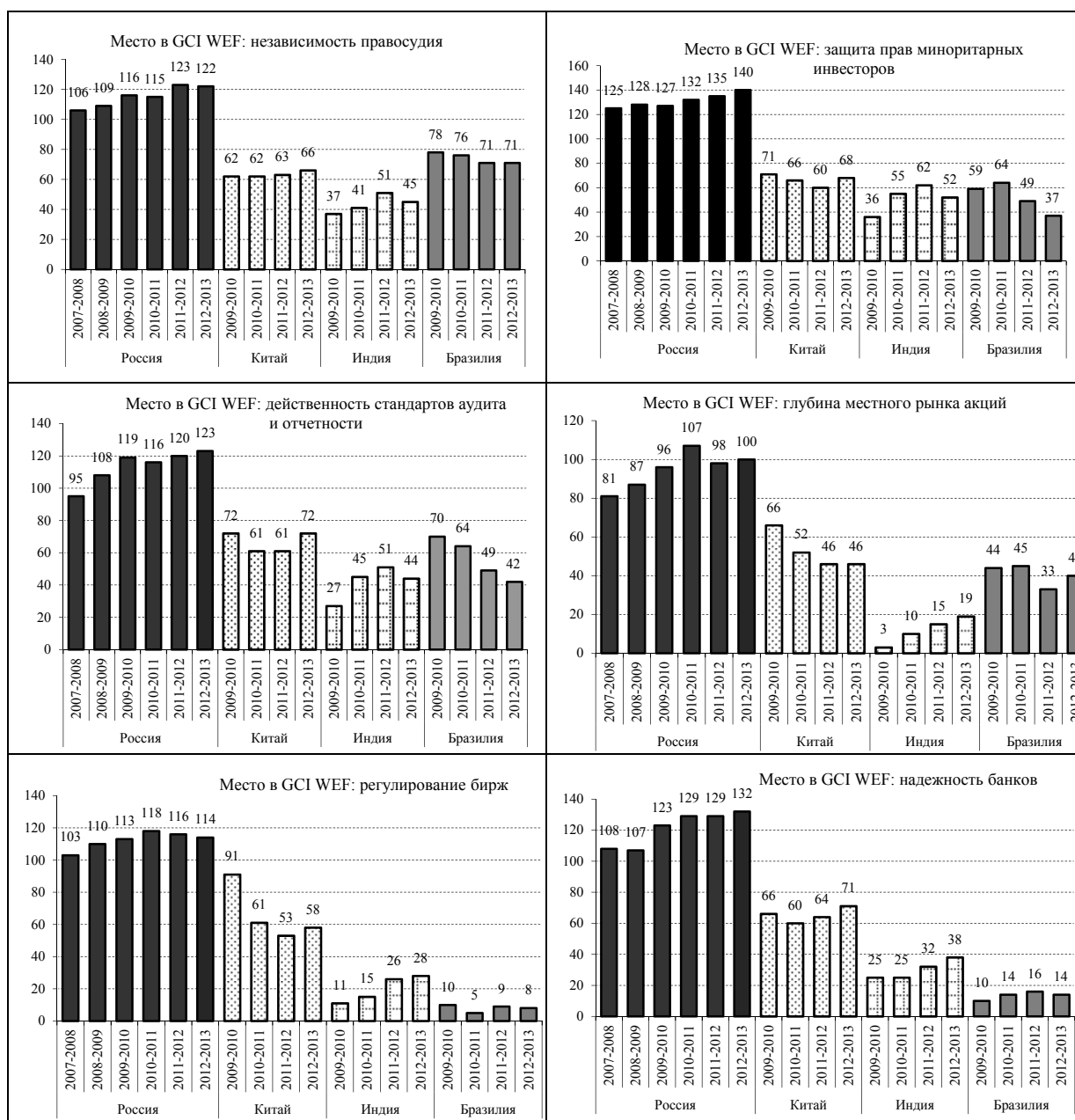
* Финансовый год, заканчивающийся в июне; подробные данные о составе и структуре портфеля Calpers на его сайте в Интернете публикуются примерно с годовым опозданием, видимо, для того, чтобы ограничить стратегии следования портфелю данного пенсионного фонда.

Источник: по данным отчета об инвестициях Calpers за ряд лет.

Стоимость вложений в акции российских компаний Calpers являются ограниченными. Они выросли с 427 млн долл., или 0,35% стоимости портфеля акций пенсионного фонда, в 2008 г. до 675 млн долл., или 0,57% стоимости портфеля фонда, в 2011 г. Для сравнения: доля акций российских компаний в мировой капитализации составляла в 2008 г. 1,21% и в 2011 г. – 2,43%. То есть вес портфеля российских долевого ценных бумаг в портфеле Calpers является заниженным, что характеризует опасение фонда по поводу инвестирования в них.

В депозитарные расписки на акции российских АО Calpers начал инвестировать только с 2008 г. До этого в течение многих лет Calpers использовал методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда, согласно которой Россия долгое время относилась к развивающимся рынкам, куда не разрешалось инвестировать активы калифорнийского пенсионного фонда. В 2007 г. фонд отказался от обязательного следования данной методике, позволив портфельным управляющим на развивающихся рынках самостоятельно принимать решения об инвестировании в акции тех или иных эмитентов. Однако анализ прежней методики позволил нам выделить ключевые факторы, которые многие годы удерживали Calpers от инвестиций в России. Данные факторы и их оценка по методике рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума показаны на рис. 46.

По наиболее проблемным вопросам – независимость правосудия, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, действенность стандартов аудита и отчетности, глубина рынка акций, эффективность регулирования бирж и надежность банков – Россия существенно отстает от рынков других стран БРИК. При этом в 2012 г. по четырем из шести рассматриваемых показателей оценки России ухудшились, а по двум – незначительно улучшились на 1–2 место.



Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

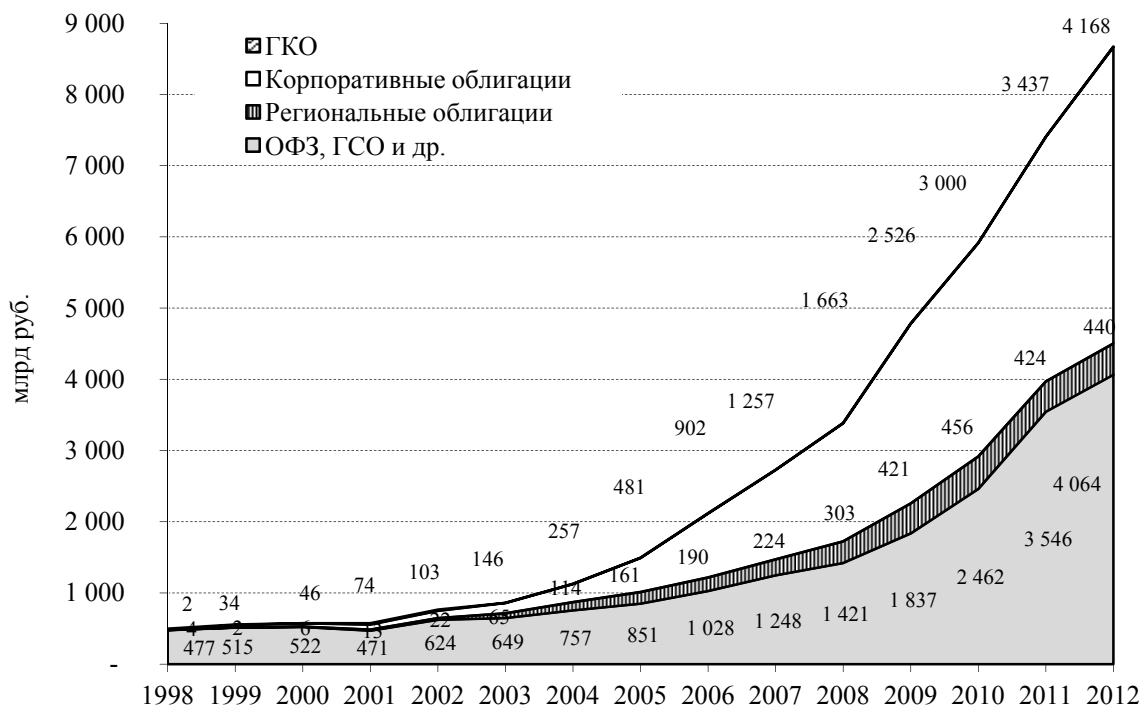
Рис. 48. Места стран БРИК в Рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

3.7. Роль фондового рынка в модернизации экономики

Кризис обнажил глубокие проблемы и противоречия российской экономики, ее неготовность к вызовам глобализации. В России обществом взят курс на экономическую модернизацию. Одну из ключевых ролей в его реализации должен сыграть финансовый рынок. Но готов ли он к таким масштабным задачам?

3.7.1. Вклад рынка корпоративных облигаций в рост реального капитала

Значимым финансовым явлением 2000-х годов было развитие рынка рублевых облигаций (рис. 49). Капитализация рынка рублевых облигаций выросла с 0,6 трлн руб. в 2000 г. до 8,7 трлн руб. в 2012 г., или в 14,5 раза. Из всех рублевых облигаций наиболее быстро рос рынок корпоративных облигаций. Их совокупная капитализация выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 4,2 трлн руб. в 2012 г., или в 91,3 раза.



Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 49. Объемы рублевых облигаций в обращении,
млрд руб.

В табл. 12 отражены параметры рынка рублевых корпоративных облигаций в 2000–2012 гг., пересчитанные в долларовом выражении. Несмотря на быстрый рост объемов размещений корпоративных облигаций с 1,1 млрд долл. в 2000 г. до 39,1 млрд долл. в 2012 г., объем данных средств, поступающих на прирост основного капитала, пока 180

остается низким. При общем объеме размещений облигаций в 2011 г. в размере 31,5 млрд долл. на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 0,0003 млрд долл., или 0,001% объема размещенных облигаций. Всего же за период 2000–2012 гг. доля средств от выпусков корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,00 до 3,0%. Данные за январь – сентябрь 2012 г. не принесли каких-либо изменений. Из общего объема размещений корпоративных облигаций в этом году в сумме 39,1 млрд долл. только за первые девять месяцев 2012 г. на пополнение основного капитала эмитентов было направлено 0,002 млрд долл., или 0,004% объема размещения.

Таблица 12

**Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций,
млрд долл.**

	Капитализация	Вторичный рынок, включая РЕПО	Размещения	Поступления в основной капитал от размещений		
				млрд долл.	то же, % к капитализации	то же, % к объему размещения
2000	2	0,2	1,1			
2001	3	1	0,8			
2002	3	2	2	0,1	3,0	6,7
2003	5	8	3	0,1	2,1	3,8
2004	9	15	5	0,1	1,1	2,0
2005	17	44	9	0,3	1,8	3,3
2006	33	135	17	0,1	0,3	0,6
2007	49	371	18	0,2	0,4	1,1
2008	67	457	16	0,2	0,3	1,2
2009	80	293	29	0,1	0,1	0,3
2010	99	757	28	0,03	0,03	0,1
2011	117	1237	32	0,0003	0,0003	0,001
2012	134	1866	39	0,002*	0,001	0,004

* За январь – сентябрь 2012 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, cBonds, Банка России и Росстата.

3.7.2. Влияние IPO акций на экономику

Более эффективным инструментом привлечения средств для финансирования основных фондов, чем выпуск корпоративных облигаций, являются размещения акций в форме IPO и SPO. Это обусловлено тем, что средства от проведения IPO являются более долгосрочными. В табл. 13 приводятся параметры рынка акций российских компаний. Из них видно, что наиболее активно IPO акций проходили в 2006, 2007 гг., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд и 33,0 млрд долл. Из суммы поступлений от IPO-SPO в 2006 г. 18,8% было направлено компаниями на приобретение основных фондов, в 2007 г. данный показатель снизился до 10,9%. В отдельные годы – например, в 2008 г. – на основные фонды направлялось 110,5%, а в 2009 г. – 117,6% объемов IPO. Это связано с тем, что часть инвестиций в основные средства компании получали путем проведения закрытой подписки акций, а не IPO-SPO.

В 2011 г. из общей стоимости IPO в размере 11,3 млрд долл. в основной капитал было направлено 2,6 млрд долл. В 2012 г. из общей стоимости IPO в размере 9,5 млрд долл. только за 9 месяцев в основной капитал было направлено 2,0 млрд долл. Значительная часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у их прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний и поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций. Пока же сами объемы IPO и инвестиции в реальный капитал за счет выпусков акций существенно уступают сделкам слияний и поглощений. С 2000 по 2012 г. общий объем IPO-SPO российских компаний составил 91,5 млрд долл., в то время как объем сделок слияний и поглощений – 778,8 млрд долл., что в 8,5 раза больше.

Таблица 13

**Параметры рынка акций российских компаний,
млрд долл.**

	Капитализация	Вторичный рынок, включая иностранные биржи	IPO акций	Поступления в основной капитал от IPO			Объем сделок слияний и поглощений
				млрд долл.	то же, % к капитализации	то же, % к объему IPO	
2000	41	47	0,5	0,2	0,5	40,0	5
2001	75	49	0,2	0,1	0,1	50,0	12
2002	106	87	1,3	0,2	0,2	15,4	18
2003	176	188	0,6	0,2	0,1	33,3	32
2004	230	541	3	0,1	0,0	3,3	27
2005	549	374	5,2	3,2	0,6	61,5	60
2006	1057	914	17	3,2	0,3	18,8	62
2007	1503	1687	33	3,6	0,2	10,9	126
2008	397	1983	1,9	2,1	0,5	110,5*	110
2009	861	1156	1,7	2,0	0,2	117,6*	56
2010	1379	1431	6,3	2,4	0,2	37,9	56
2011	1096	2222	11,3	2,6	0,2	23,1	79
2012	1079	1901	9,5	2,0**	0,2	21,3	135

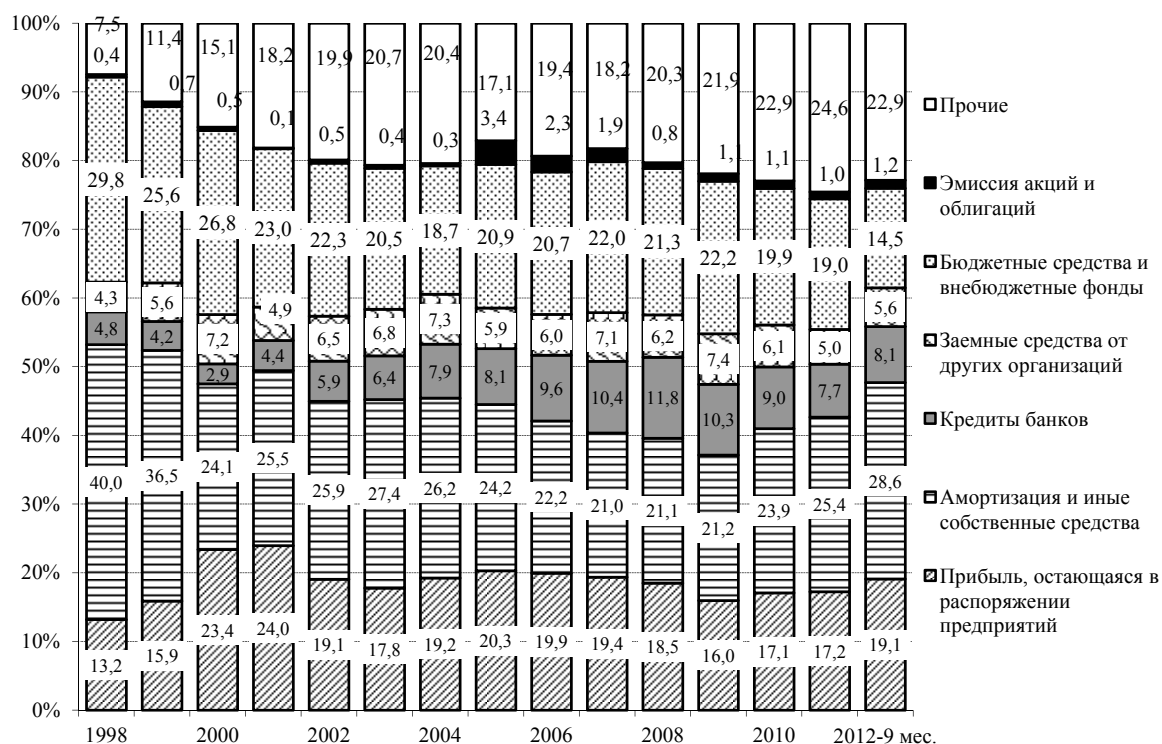
* Значение больше 100%, поскольку часть инвестиций в основной капитал могли производиться за счет частных размещений акций.

** За январь – сентябрь 2012 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, сBonds, Банка России и Росстата.

Однако говорить о том, что значительная часть поступлений от размещения акций, и тем более корпоративных облигаций, способствуют модернизации экономики и поддержанию экономического роста, пока не приходится. Объем средств, которые компании привлекают с помощью размещения акций и корпоративных облигаций и затем направляют на приобретение основных фондов, составляет небольшую часть в источниках финансирования основных средств. Об этом свидетельствуют данные *рис. 50* об источниках финансирования инвестиций в основные фонды.

С 2000 по 2012 г. доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала колебалась в диапазоне от 0,1% в 2001 г. до 3,4% в 2005 г. В 2011 г. данный показатель составлял 1,0%, по итогам 9 месяцев 2012 г. – 1,2%.



Источник: расчеты по данным Росстата.

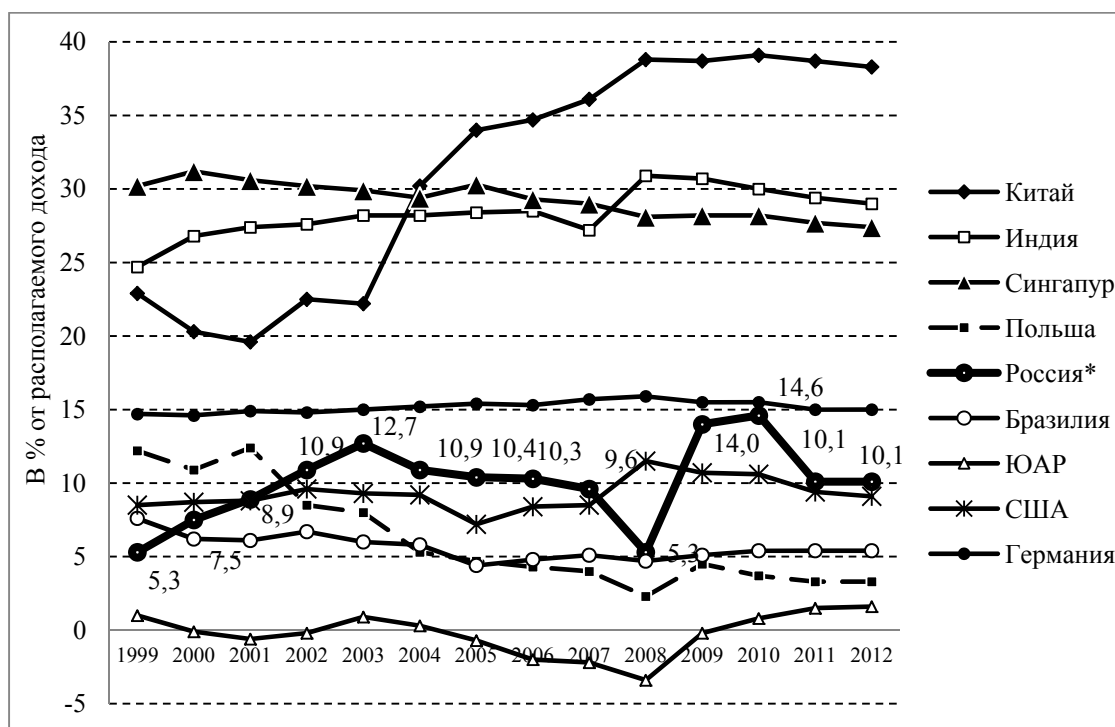
Рис. 50. Структура источников инвестиций в основные фонды

3.8. Развитие системы внутренних сбережений

Для высоких темпов роста и модернизации экономики России необходимо поддерживать высокие нормы внутренних сбережений и накоплений. Резервом роста накоплений является повышение нормы сбережений домашних хозяйств. По официальной статистике Росстата, российские домашние хозяйства сберегают около 10% своих доходов (рис. 51). В странах – лидерах по экономическому росту и модернизации (Китай, Индия, Сингапур, Гонконг) норма сбережений домашних хозяйств к располагаемому доходу значительно выше. Социальная и демографическая ситуация в данных странах, конечно, отличается от российской, но необходимо признать, что любая масштабная модернизация предполагает опору на внутренние финансовые ресурсы. К тому же высокая норма потребления в России в нынешних условиях фактически означает стимулирование за счет внутреннего спроса иностранных производителей.

Для повышения нормы сбережений населения и привлечения долгосрочных ресурсов, как и в случае с резервами государства, нужны стабильно работающие институциональные инвесторы. Их низкий относительный уровень развития в России (табл. 14) является ключевой проблемой для российского финансового рынка. Наиболее негативным событием 2012 г. стало решение о снижении обязательных отчислений на пополнение накопительной части пенсии, призванное обеспечить постепенный переход в

России на распределительный принцип финансирования пенсий. В сфере пенсионного обеспечения Россия все больше сбивается на путь Аргентины и Казахстана, которые в результате непоследовательных шагов государства в реализации пенсионной реформы в итоге пришли к национализации частных пенсионных фондов.



* Данные Росстата, не включающие сбережения в валютных депозитах и в иностранной валюте.

Источник: расчеты по данным Euromonitor International.

Рис. 51. Норма сбережений домашних хозяйств, % к располагаемому доходу

Таблица 14

Уровень развития институциональных инвесторов в России

Средний показатель за 2001–2011 гг.	Число стран в выборках ICI ¹ и OECD	Место России в выборках	Доля, % к ВВП	
			Среднее за 2001–2011 гг.	2011 г.
Активы открытых инвестиционных фондов*	49	49	0,3	0,2
Накопления и резервы частных пенсионных фондов**	67	53	2,1	4,5
Активы страховых организаций***	41	40	1,4	1,7

* Россия – открытые и интервальные ПИФы.

** Россия – пенсионные накопления и резервы НПФ.

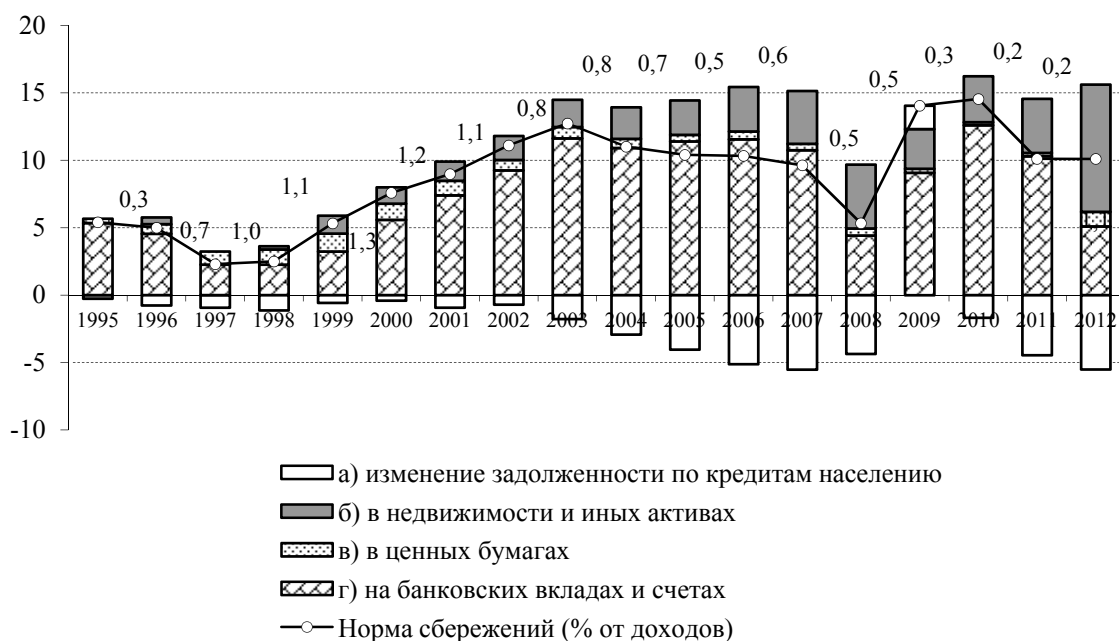
*** Россия – страховые резервы.

Источник: расчеты по данным Investment Company Institute, ресурса stat.org OECD и базы IFS МВФ.

На фоне тех стран, где имеется внутренний фондовый рынок, Россия – единственная страна, являющаяся мировым аутсайдером по уровню развития всех трех форм институциональных инвесторов. Из 49 стран, по которым ведется статистика активов откры-

¹ Investment Company Institute.

тых инвестиционных фондов, Россия занимает последнее – 49-е – место; по критерию относительного уровня развития частных пенсионных фондов – 53-е место из 67 стран; по активам страховых организаций – 40-е место из 41 страны. В 2011 г. доля активов открытых и интервальных ПИФов к ВВП в России составляла 0,2%, пенсионных накоплений и резервов НПФ – 4,5%, активов страховых организаций – около 1,7%. Это говорит о том, что в России практически не работает механизм мобилизации сбережений через институциональных инвесторов. В отличие от всех других стран в мире, главными способами сбережений населения России являются жилье и банковские депозиты (рис. 52).

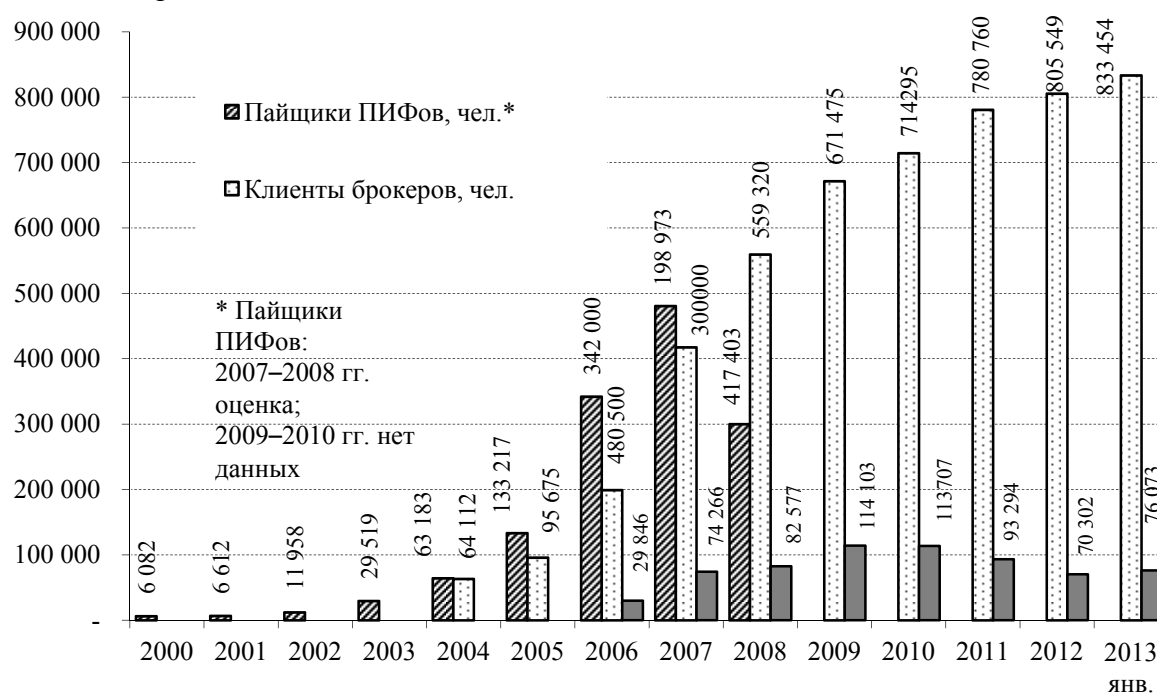


Источник: расчеты по данным баланса доходов и расходов населения, опубликованного Росстатом.

Рис. 52. Структура сбережений в России (% к доходам населения)

На рис. 53 приводятся данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. К сожалению, в настоящее время Национальная лига управляющих (НЛУ) оперативно не раскрывает число рыночных пайщиков ПИФов. Однако если предположить, что число пайщиков ПИФов в 2009–2012 гг. существенно не сократилось по сравнению с 2008 г., то можно считать, что число индивидуальных инвесторов, совершающих сделки с ценными бумагами напрямую или с помощью коллективных инвестиций, составляет около миллиона человек. При этом особенностью 2010–2012 гг. является проявившийся тренд замедления роста клиентов брокеров, регистрируемых в торговой системе ММВБ. Если в 2009 г. прирост зарегистрированных клиентов за год составил 112,2 тыс. чел., то в 2010 г. – лишь 42,8 тыс., в 2011 г. – 66,5 тыс. и в 2012 г. – 24,8 тыс. чел. Число активных клиентов брокеров и вовсе сократилось со 114,1 тыс. в 2009 г. до 70,3 тыс. чел. в 2012 г.

Это может свидетельствовать о том, что действовавшая до сих пор модель привлечения клиентов на российский фондовый рынок начинает себя исчерпывать. Число людей, которых привлекают биржевые спекуляции в любой стране, ограничено. Новая модель роста требует вовлечения на рынок долгосрочных инвесторов, что невозможно осуществить без создания эффективной системы пенсионных сбережений и перестройки модели оказания услуг финансовыми институтами. Однако государство явно не спешит в создании условий для формирования в России новой модели деятельности небанковских финансовых организаций, направленной на оказание услуг долгосрочным частным инвесторам.



Источник: расчеты по данным Московской биржи и НЛТУ.

Рис. 53. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

3.9. «Провалы» рынка и государства на финансовом рынке

Таким образом, в 2012 г. стало окончательно ясно, что на финансовом рынке государство собирается играть ключевую роль не только в сфере регулирования и надзора, но и в выработке стратегии развития финансового рынка, в непосредственном управлении проектами по формированию рыночной инфраструктуры и международного финансового центра. С одной стороны, это стало ответом на вызовы и угрозы внутреннему финансовому рынку в результате затянувшейся рецессии мировой экономики и повышения интенсивности глобальной конкуренции в области финансов. С другой стороны, это шло в русле общих тенденций в экономической политике, где государство сделало ставку на активное вмешательство в экономику и на потенциал государственных институтов развития и крупных государственных компаний. По замыслу идеологов та-

кой политики, это позволит лучше справляться с «провалами рынка» и быстрее преодолеть отставание России в глобальной экономической конкуренции.

Государственная экспансия на финансовом рынке в 2011–2012 гг. позволила поддержать за счет краткосрочного кредитования банковскую систему, предотвратить провал биржевой ликвидности в результате бегства инвесторов от акций по всему миру и отсутствия внутренних институциональных инвесторов в России, относительно успешно провести публичные размещения акций Московской биржи и Сбербанка России, повысить доверие населения к гарантируемым государством банковским депозитам, консолидировать биржевую инфраструктуру, открыть доступ иностранным инвесторам на российский долговой рынок. Повысить надежность финансовых организаций и доверие к ним инвесторов может помочь создание мегарегулятора финансового рынка.

Однако все более очевидно, что подмена государством рыночных сил не позволяет решить всех проблем. Более того, появляются основания полагать, что вместо «рыночных провалов» на финансовом рынке обозначились «провалы государства», т.е. негативные последствия, оказываемые на рынок и поведение его субъектов в результате чрезмерного вмешательства властей в рыночные отношения и ограничения конкуренции.

Государственное вмешательство формирует у граждан патернализм и неверие в собственные силы при решении ключевых проблем в области личных финансов. Согласно февральскому обследованию потребительского поведения населения, проведенному Левада-Центром, 60% респондентов считают, что государство обязано обеспечить им достойный заработок. По мнению авторов исследования, это является следствием поддержки государством патерналистской модели. Ощущение невозможности оказать какое-либо воздействие на происходящее подкрепляет чувство безответственности граждан, в том числе в финансовой сфере. Планирование семейного бюджета с учетом «жизни на пенсии», в случае болезни и потери работы реже всего упоминается респондентами в числе наиболее значимых для них проблем¹. Все это является серьезным препятствием для формирования эффективной системы внутренних сбережений.

Формирование финансовой системы и биржевой инфраструктуры с помощью льготного кредитования банков через сделки прямого РЕПО, реализация инфраструктурных проектов по привлечению на внутренний финансовый рынок прежде всего федеральных облигаций, иностранных портфельных инвесторов, в том числе носителей спекулятивной стратегии СТ, оказывается для монетарных властей и контролируемой ими биржевой инфраструктуры значительно проще и выгоднее, чем обеспечивать необходимые условия для ускоренного развития внутренних институциональных инвесторов (частные пенсионные фонды, инвестиционные фонды, компании по страхованию жизни). В результате Россия все больше становится мировым аутсайдером по уровню раз-

¹ Исследование Левада-Центра по заказу Центра макроэкономических исследований Сбербанка России. Февраль 2013 г. Опубликовано на интернет-сайте Сбербанка России: http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/2013/Levada_potreblenie_doverie_i_otvetstvennost_.pdf

вития институциональных инвесторов, без которых невозможны долгосрочные сбережения населения. Государственными ведомствами была полностью провалена пенсионная реформа. Не решен ни один из вопросов предоставления налоговых льгот частным инвесторам, работающим на внутреннем рынке.

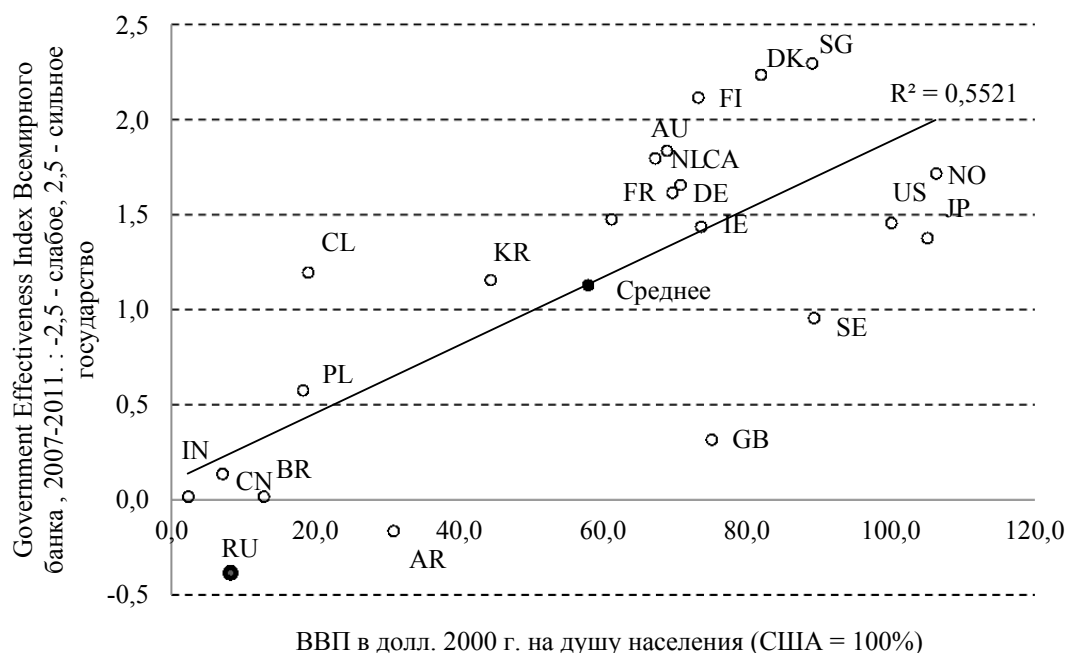
На протяжении многих лет динамичность развития банковской системы зависит от легкости ее доступа к дешевым ресурсам, привлекаемым с помощью СТ или льготных кредитов от Банка России. Это ведет к утрате стимулов для банковской системы по привлечению капитала в виде прямых иностранных инвестиций или путем публичных размещений акций на бирже. Из всей банковской системы лишь два государственных банка за последние два года использовали возможности публичного рынка. IPO Номосбанка трудно признать удачным по причине поглощения данного банка ФК «Открытие».

Преобладание государства в капитале крупнейших коммерческих банков и Московской биржи не позволяет создать такие условия на рынке, которые бы способствовали успешному развитию частного сектора на финансовом рынке. В 2012 г. на разных сегментах биржевой торговли существенно выросла доля государственных структур и Банка России, на биржевом рынке и рынке инвестиционно-финансовых услуг заметно ухудшились показатели, оценивающие уровень развития конкуренции. Многие серьезные инициативы саморегулируемых организаций по инвестиционным консультантам, индивидуальным инвестиционным счетам, налогообложению доходов частных лиц, коллективным инвестициям не получили хода в государственных ведомствах.

Рейтинги глобальной конкурентоспособности и финансового развития Всемирного экономического форума, признанные рейтинги международных финансовых центров пока не находят каких-либо заметных позитивных изменений в сфере институциональной среды, бизнес-климата, эффективности и доступности услуг финансовых организаций, надежности банков, в качестве регулирования бирж в России.

По нашему мнению, для финансового рынка, как и для государственной политики в целом, в России пока не найдены оптимальные формы воздействия государства на «рыночные провалы». Как показано на *рис. 54*, даже на фоне крупнейших развивающихся стран рейтинг России по показателю эффективности правительства, рассчитываемому Всемирным банком, является очень низким.

Показатель эффективности деятельности правительства является инертным, большинству стран не удавалось существенно изменить его за два-три года. Это означает, что многие решения на финансовом рынке должны приниматься с поправкой на низкую эффективность государства в экономической сфере. Это предполагает определенное ограничение экспансии государства как участника финансового рынка, его регулятора и менеджера. В сфере регулирования, надзора и развития финансового рынка целесообразно больше полагаться на саморегулирование участников и частные инициативы.



Примечание. Показатель уровня ВВП на душу населения рассчитан по средним данным за 2001–2011 гг.
Источник: World Development Indicators Всемирного банка.

Рис. 54. Оценка эффективности государства

3.10. Российский банковский сектор

3.10.1. Основные тенденции

Посткризисное восстановление российского банковского сектора завершилось, и по ряду параметров банковский сектор в 2012 г. или повторил показатели предшествующего года, или даже замедлил свое развитие.

Общий объем банковских активов за 2012 г. вырос на 20,4%, в 2011 г. это значение составляло 23,1% (рис. 55). Тем не менее впервые с 2009 г. размеры банковского сектора росли быстрее размеров экономики. Отношение совокупных активов банков к ВВП выросло с устойчивого за последние 3 года уровня в 75–76% до 79%. При этом рост величины банковских активов по отношению к размерам экономики произошел, главным образом, из-за значительного замедления темпов роста номинального объема ВВП, которые в 2012 г. сократились почти в два раза по сравнению с предшествующим годом (с 20,5 до 11,8%).

В 2012 г. возросла степень участия Центрального банка в обеспечении роста банковских операций. Если в 2011 г. вклад рефинансирования составил 2,5 п.п. итогового роста активов, то есть при прочих равных без кредитов Центрального банка рост банковских активов был бы на 2,5 п.п. меньше, то в 2012 г. вклад кредитов регулятора достиг 3,6 п.п.

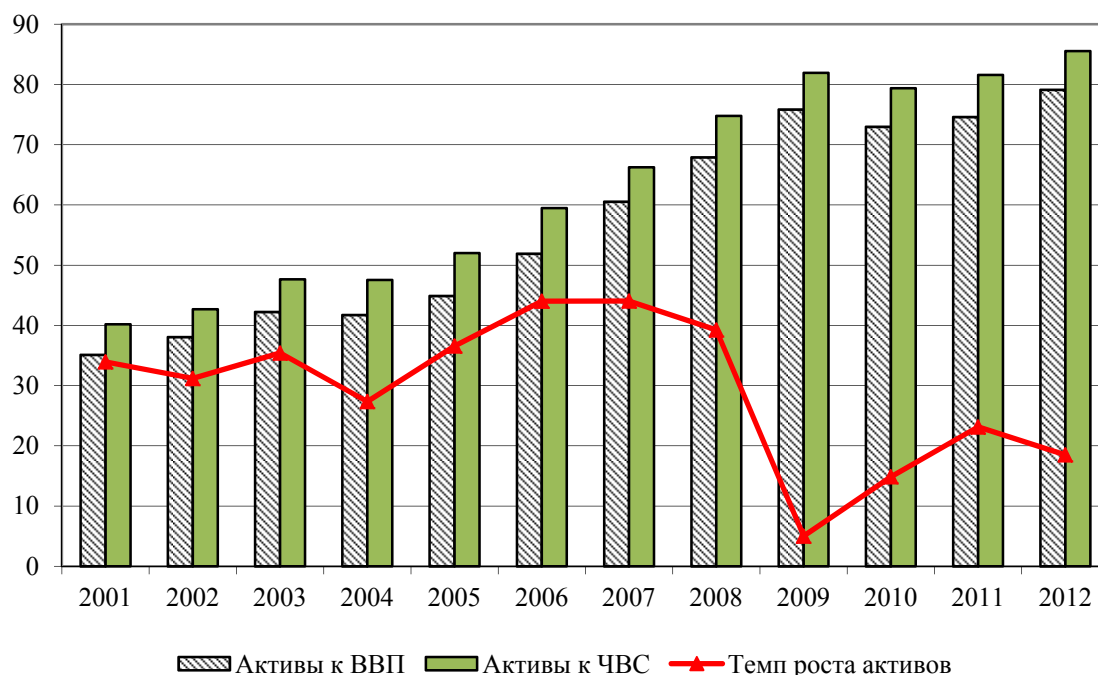


Рис. 55. Темпы прироста банковских активов в % к предшествующему году и отношение величины банковских активов к ВВП и чистому внутреннему спросу¹, %

В структуре формирования ресурсов банковского сектора по сравнению с 2011 г. произошли следующие изменения (рис. 56). Заметно снизился объем средств, привлеченных от корпоративных клиентов. Их доля в структуре формирования ресурсной базы банков снизилась с 30 до 14%, вклад сбережений населения остался на прежнем уровне в 28%, притом что объем средств, привлеченных во вклады, увеличился в номинальном выражении на 20%. Одновременно, как уже было отмечено, возросло участие ЦБ РФ, чей вклад в формирование ресурсов банков увеличился с 13 до 18%. Кроме того, возросла роль собственников банков. Если в 2011 г. их вклад составил 9,2%, то в 2012 – уже 12,5%. Номинальный прирост капитала банковского сектора увеличился за 2012 г. более чем на 70% – почти на 900 млрд руб. против чуть более чем 500 млрд руб. в 2011 г.

В области активных банковских операций основным итогом 2012 г. стало замещение кредитования корпоративных заемщиков кредитами физическим лицам. На кредиты предприятиям и организациям, а также на вложения в корпоративные облигации в 2012 г. банки направили 37% сформированных ресурсов вместо 46% годом ранее. На розничное кредитование, напротив, была направлена большая часть ресурсов, чем в 2011 г.: 28% вместо 23% (рис. 57).

¹ Чистый внутренний спрос рассчитывается как ВВП без чистого экспорта и представляет собой оценку внутреннего потребления в экономике.

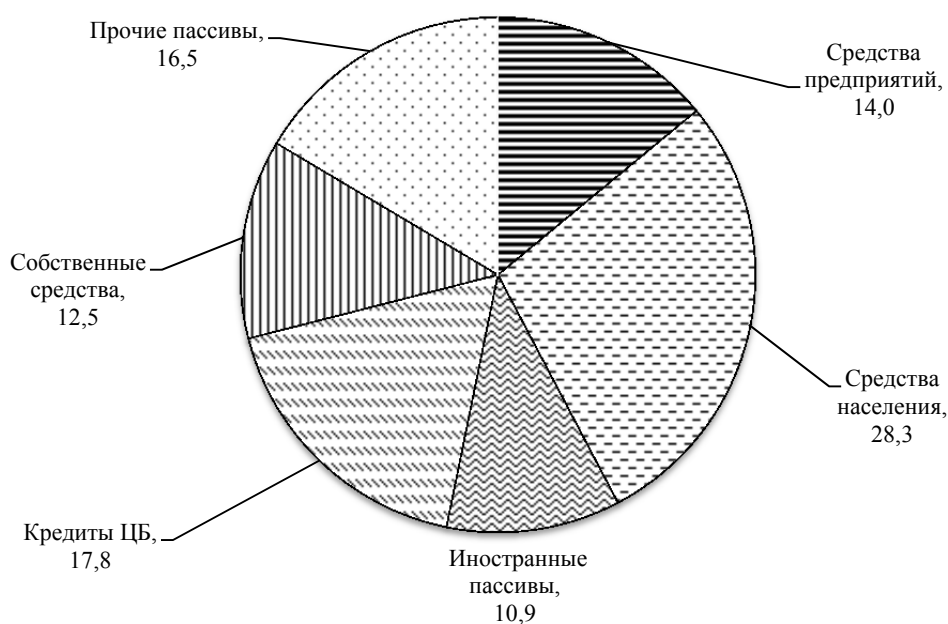


Рис. 56. Структура формирования ресурсов банковского сектора (рост пассивов и сокращение активов) в 2012 г., в % к итогу

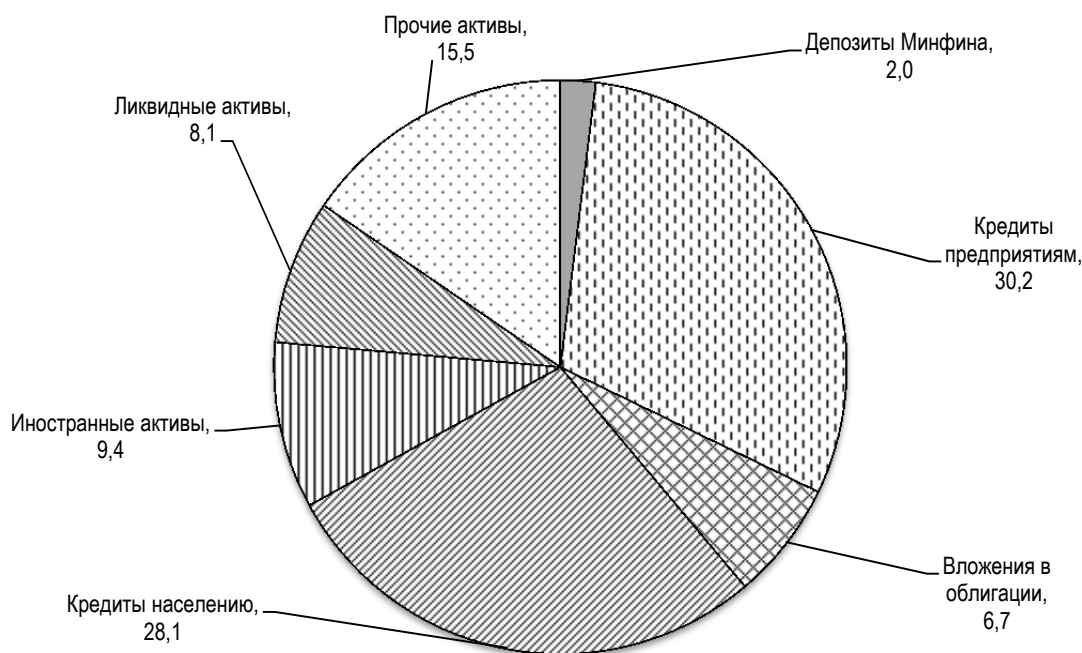


Рис. 57. Структура использования ресурсов банковского сектора (рост активов и сокращение пассивов) в 2012 г., в % к итогу

3.10.2. Розничный сегмент банковских операций

В отношениях банков и населения в 2012 г. выделялись следующие тенденции:

1. Рост зависимости уровня потребления домашних хозяйств от банковского кредитования.
2. Повышение нагрузки по обслуживанию банковской задолженности на располагаемые доходы домашних хозяйств.
3. Снижение нормы сбережений домашних хозяйств.

Рост кредитной зависимости населения

Темпы роста розничного сегмента банковского кредитования в 2012 г. оказались максимальными за посткризисный период. Летом годовые (за 12 месяцев) темпы роста задолженности населения перед банками достигали 44%, к концу года они замедлились до 39%. Наиболее сильно выросла задолженность по необеспеченным потребительским кредитам – на 57%. По другим видам кредитов динамика роста была более умеренная: по кредитам на покупку жилья (включая ипотечные) – 35%, по автокредитам – 24%.

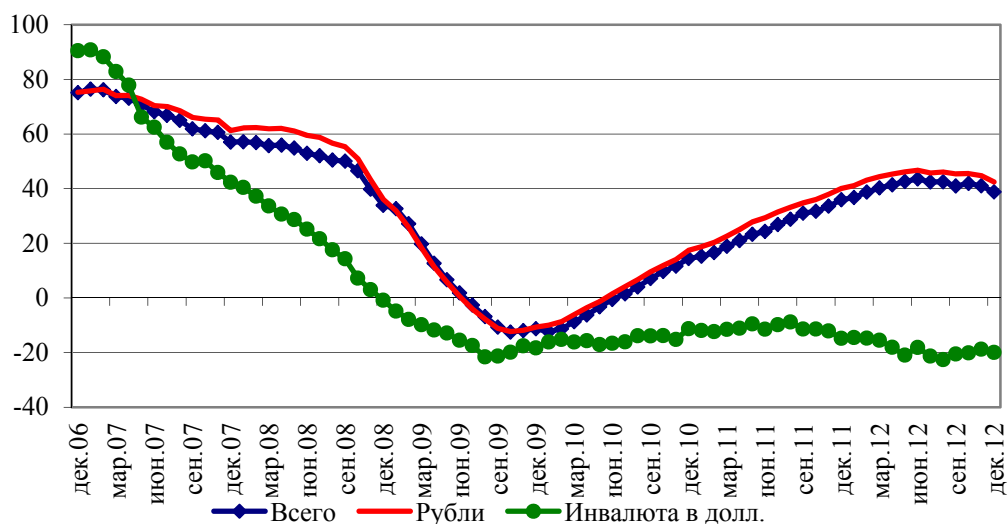


Рис. 58. Темпы роста кредитов населению
за 12 месяцев, %

Рост задолженности населения перед банками сопровождался увеличением объемов новых кредитов. В 2012 г. банки предоставили населению в долг 7,2 трлн руб., что на 33% больше, чем годом ранее. Отношение вновь выданных кредитов к потребительским расходам домашних хозяйств (сумма розничного товарооборота, расходов на общественное питание и объема платных услуг) превысило докризисный уровень (22% в 2007 г.), составив по итогам года 25,6%. При этом во II квартале 2012 г. оно достигало 27%. Это означает, что каждый четвертый рубль, потраченный населением в 2012 г. на потребление, был получен в займы у банковского сектора.

Наибольшую озабоченность с точки зрения рисков неплатежеспособности заемщиков, а следовательно, и устойчивости банков вызывают не сами темпы роста кредитного портфеля – до кризиса кредиты росли и быстрее, а возросший уровень долговой нагрузки на доходы и активы домашних хозяйств. Так, отношение совокупной задолженности по банковским кредитам к доходам домашних хозяйств уже превысило кризисный максимум (17,8% в сентябре 2008 г.), достигнув по итогам 2012 г. 21,5%.

Кроме того, растет текущая нагрузка на располагаемые доходы домашних хозяйств по обслуживанию банковской задолженности (сумма обязательных выплат по основному долгу плюс процентные платежи). В целом за 2012 г. этот показатель достиг 9,6%, что сопоставимо с аналогичным показателем в США (10,6% по итогам III квартала 2012 г.). В опубликованном в декабре 2012 г. «Обзоре финансовой стабильности» Банк России приводит другие данные о долговой нагрузке на располагаемые доходы домашних хозяйств. Согласно данным, приведенным в этом обзоре, в отдельные кварталы 2012 г. долговая нагрузка домохозяйств достигала 20%. Отличие наших оценок от оценок ЦБ РФ заключается в следующем. При оценке величины погашений основного долга мы используем величину кредитов физическим лицам, срок платежа по которым наступил в отчетном периоде. Именно такая информация используется банками при оценке платежеспособности конкретного заемщика. Банк России учитывал весь объем погашений кредитной задолженности, включая досрочные погашения кредитов. Таким образом, показатель, рассчитываемый в «Обзоре финансовой стабильности», может служить оценкой фактической долговой нагрузки, тогда как наши оценки показывают величину плановой долговой нагрузки. Отметим, что такая методология сопоставима с расчетами Федеральной резервной системы США¹.

Снижение нормы сбережения домохозяйств

В 2012 г. произошли критические изменения во взаимоотношениях банков и населения. Прирост банковских вкладов населения в течение всего года устойчиво отставал от прироста задолженности физических лиц по банковским кредитам. Таким образом, сектор домашних хозяйств, бывший традиционно ключевым источником ресурсов для банков, превратился в чистого заемщика. За 11 месяцев чистые сбережения домашних хозяйств в банковской системе сократились почти на 700 млрд руб. и лишь сезонный декабрьский рост банковских вкладов розничных клиентов восстановил status quo. В целом по итогам года приток депозитов населения в банковский сектор практически совпал с увеличением задолженности по кредитам: и тот и другой показатель измеряется величиной в 2,3 трлн руб.

Более крупное в номинальном выражении превышение прироста банковских кредитов населению над приростом депозитов населения за неполный год наблюдалось лишь в кризисный 2008 г. (тогда этот показатель за 11 месяцев превысил 800 млрд руб.). Но в 2008 г. это было обусловлено оттоком вкладчиков, опасавшихся развертывания широ-

¹ Показатель DSR – debt service ratio – также учитываются только плановые погашения кредитов.

комасштабного банковского кризиса. Только за сентябрь–октябрь 2008 г. физические лица изъяли из банков более 540 млрд руб. И 2008 г. пока остается единственным годом, когда население выступило в роли чистого заемщика по отношению к банковскому сектору.

В течение 2012 г. переход к чистому заимствованию населения у банков произошел в спокойной обстановке при отсутствии малейших признаков паники вкладчиков. Это свидетельствует об изменении сберегательного поведения домашних хозяйств и перехода к кредитной модели потребления, гораздо более выраженной, чем в период бума розничного кредитования 2006–2008 гг.

Формально в 2012 г. прирост депозитов населения практически совпал с увеличением кредитной задолженности – оба показателя составили 2,3 трлн руб. Но, с одной стороны, значительная часть прироста депозитов населения в банках была обусловлена начислением процентных доходов: в 2012 г. банки выплатили проценты по счетам физических лиц в размере 665 млрд руб., что составляет около 30% от прироста розничной депозитной базы. С другой стороны, часть выданных населению кредитов в дальнейшем тем или иным способом уходит с баланса банков. Просроченная безнадежная задолженность нередко продается коллекторским агентствам, часть кредитов рефинансируется, например, ипотечные кредиты через инструменты АИЖК.

То есть фактический приток средств домашних хозяйств в банки был заметно меньше наблюдаемого прироста, а увеличение задолженности – больше. Исходя из этого, можно с уверенностью утверждать, что население в 2012 г. перестало быть кредитором банковского сектора, превратившись в его чистого заемщика.

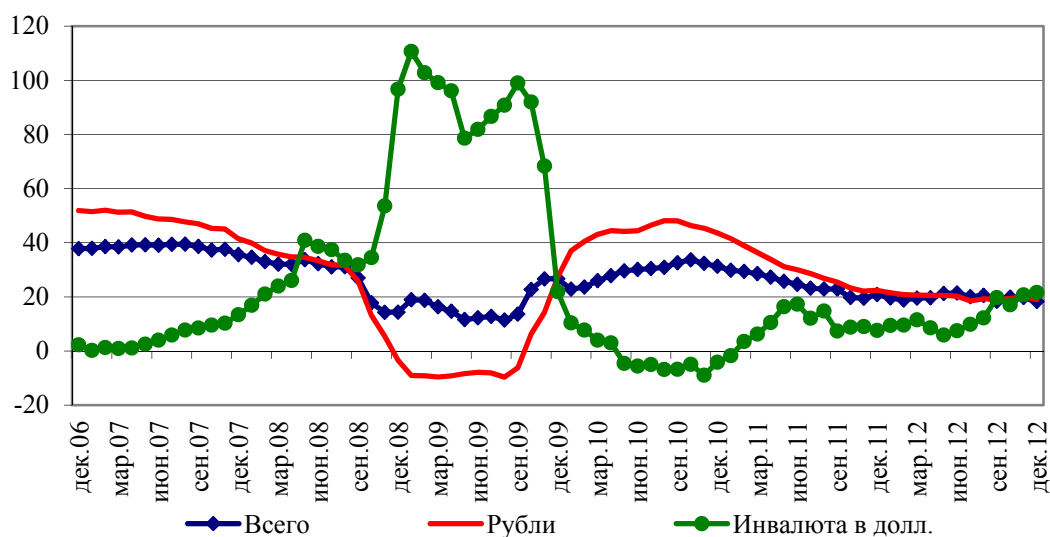


Рис. 59. Темпы роста депозитов населения за 12 месяцев, %

Темпы прироста депозитной базы при этом остаются стабильными в интервале 19–21% уже второй год. Норма сбережения домохозяйств во вкладах и наличных деньгах в 2012 г. по отношению к 2011 г. при этом снизилась незначительно – с 8,4 до 8,2%, од-

нако в структуре сбережений населения наблюдался сдвиг от наличных денег в пользу банковских вкладов. На банковские счета и депозиты население отложило в 2012 г. 6,6% располагаемых доходов, тогда как годом ранее лишь 6,0%.

Вероятно, сказался рост процентных ставок по банковским депозитам физических лиц, которые в течение почти всего года устойчиво на 1–2 п.п. превышали уровень официально регистрируемой инфляции. Кроме того, на фоне повышения волатильности обменного курса рубля к иностранным валютам активизировались вложения физических лиц в депозиты в иностранной валюте. По итогам года темп роста этого вида сбережений практически сравнялся с темпом роста рублевых вкладов.

3.10.3. Взаимодействие банков с корпоративными клиентами

В отношениях банков и корпоративных клиентов в 2012 г. прослеживались следующие тенденции:

1. Замедление темпов роста кредитования предприятий и организаций.
2. Сокращение темпов роста остатков на счетах корпоративных клиентов.
3. Увеличение «неработающих» активов корпоративного сектора.

Рост задолженности предприятий и организаций перед банками по ссудам и займам в 2012 г. замедлился. После 24%-го прироста задолженности по итогам 2011 г., в 2012 г. темпы прироста корпоративного сегмента кредитного рынка упали до 14%. Более того, по номинальному объему прироста задолженности в 2012 г. розничный сегмент почти догнал корпоративный: задолженность предприятий увеличилась на 2,5 трлн, а физических лиц – на 2,3 трлн руб.

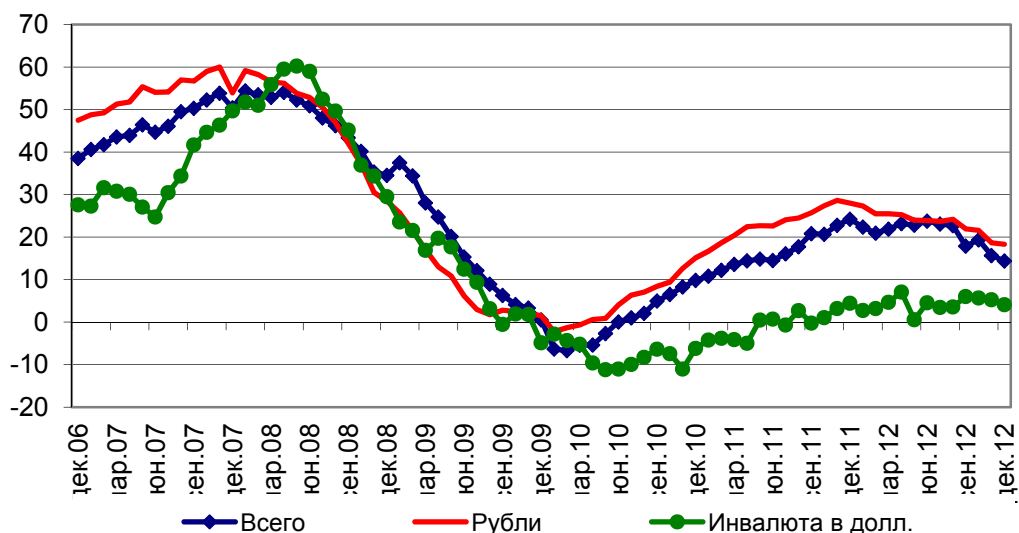


Рис. 60. Темпы роста кредитов предприятиям за 12 месяцев, %

Качество кредитной задолженности корпоративных клиентов в течение года постепенно улучшалось. Объем резервов на возможные потери вырос всего на 3,5%, а вели-

чина просроченной задолженности – на 9,9%. В результате за год сократилась и доля просроченной задолженности в общей задолженности корпоративных клиентов (с 4,8 до 4,6%), и отношение резервов к ссудной задолженности (с 8,3 до 7,5%). Тем не менее эти показатели все еще остаются значительно хуже докризисных минимумов, когда доля просроченной задолженности была менее 1%, а объем резервов составлял около 3% от общего объема кредитов.

Прирост средств корпораций на банковских счетах в течение 2012 г. существенно замедлился. В 2011 г. увеличение средств на счетах и депозитах предприятий и организаций составило 25%, тогда как в 2012 г. опустилось ниже 10%. Отчасти этот процесс происходил одновременно с замедлением кредитования. Однако, как видно из приведенных данных, замедление темпов роста средств на банковских счетах оказалось сильнее, чем объема кредитной задолженности. Если в 2011 г. корпоративные заемщики оставили на счетах в банковском секторе около 70% от прироста кредитной задолженности, то в 2012 г. это отношение составило уже менее 50%.

При этом в общем объеме средств корпораций в банковском секторе большую часть стали занимать средства на срочных депозитах, представляющих собой «неработающие» активы корпоративного сектора, выведенные из текущего экономического оборота. На протяжении всего года их доля в общем объеме средств корпоративных клиентов превышала 50%. Более того, значительная часть срочных депозитов юридических лиц размещена в банках на срок свыше года. Для нефинансовых организаций доля депозитов на срок свыше года в общем объеме депозитов составляет 42,4%, для финансовых организаций – 57,6%. Это означает, что для многих предприятий и организаций простое вложение средств в долгосрочные банковские депозиты оказывается выгоднее инвестиций в развитие производства. И это несмотря на то, что средневзвешенная доходность по банковским депозитам для корпоративных клиентов в 2012 г. была достаточно умеренной. В целом за год средняя стоимость депозита коммерческой организации в банке составила 5,8% годовых.

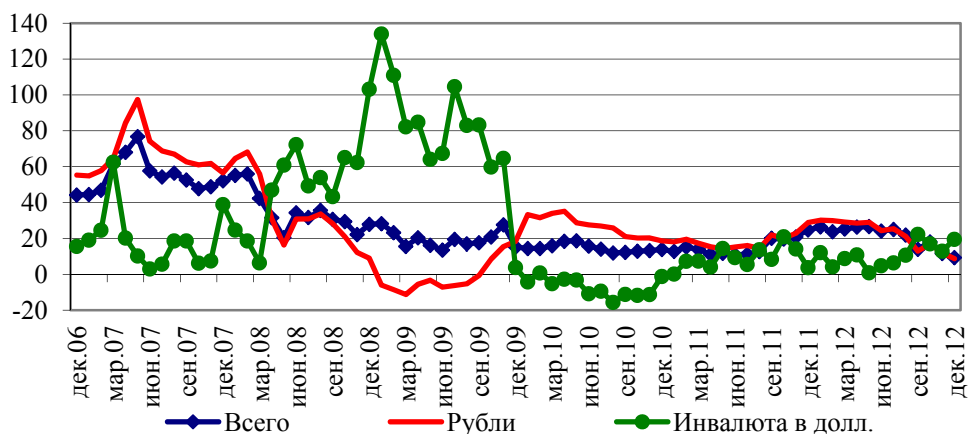


Рис. 61. Темпы прироста средств предприятий в банковском секторе за 12 месяцев, %

3.10.4. Иностранные операции банковского сектора

По итогам 2012 г. баланс операций банковского сектора с нерезидентами продолжил изменяться в пользу чистого размещения иностранных активов. Объем иностранных пассивов вырос за год на 31 млрд долл., а иностранные активы увеличились на 35 млрд долл.¹ Чистые вложения банков в иностранные активы, таким образом, выросли за год на 4 млрд долл. (с 46 до 50 млрд долл.). Это заметно меньше, чем годом ранее, когда прирост чистых иностранных активов банков составил 24 млрд долл.²

Одновременно с ростом чистых иностранных активов в 2012 г. происходило сжатие чистой валютной позиции банковского сектора – т.е. превышения активов в иностранной валюте над пассивами в иностранной валюте. За год она уменьшилась на 12 млрд долл.

Разнонаправленная динамика чистых иностранных активов и валютной позиции банковского сектора объясняется ростом внутренних валютных сбережений, размещенных в банковском секторе. Российские клиенты банков разместили на своих валютных счетах на 25 млрд долл. больше средств в иностранной валюте, чем получили от банков валютных кредитов. Большая часть этого сдвига пришлась на население (около 17 млрд долл.). Таким образом, формирование оттока капитала для банков в последние годы является ответом на увеличенный спрос на валютные сбережения со стороны их клиентов, поскольку валютные кредиты внутри страны уже давно не находят спроса в требуемом объеме. Этим текущая ситуация отличается от периода 2008–2010 гг., когда динамика чистых иностранных активов банков соответствовала динамике валютной позиции банковского сектора, поскольку рост вложений в иностранные активы был обусловлен желанием ряда крупных банков поддерживать положительную валютную позицию.

Более того, такая ситуация делает во многом бессмысленным возможное повторение стратегии роста банковского сектора, широко распространенной в докризисный период: наращивание кредитной экспансии внутри страны за счет привлечения дешевых (в валютном исчислении) ресурсов с зарубежных финансовых рынков. Сейчас, когда в результате изменения политики Банка России заметно увеличилась неопределенность в среднесрочной динамике курса рубля, ни банки, ни их клиенты уже не готовы брать на себя валютные риски в тех объемах, которые были характерны для периода 2005–

¹ Здесь и далее по разделу данные по иностранным активам и активам в инвалюте приведены с поправкой на операции валютный своп с Банком России. Операция валютный своп представляет собой кредит Банка России банку в обмен на поставку иностранной валюты, обратная часть данной операции осуществляется по заранее определенному курсу в зависимости от процентной ставки по предоставляемым средствам.

² Отметим, что вследствие методологических различий динамика иностранных активов и пассивов банков по банковской отчетности не всегда соответствует статистике платежного баланса. Так, в нашем анализе не учтены операции ВЭБа, который формально не является кредитной организацией, но в платежном балансе его операции учитываются по статье «банки», кроме того, банковская отчетность в настоящее время не позволяет оперативно оценивать объем вложений нерезидентов в собственный капитал банковского сектора.

2007 гг. Это еще больше актуализирует проблему источников роста банковского сектора в среднесрочной перспективе.

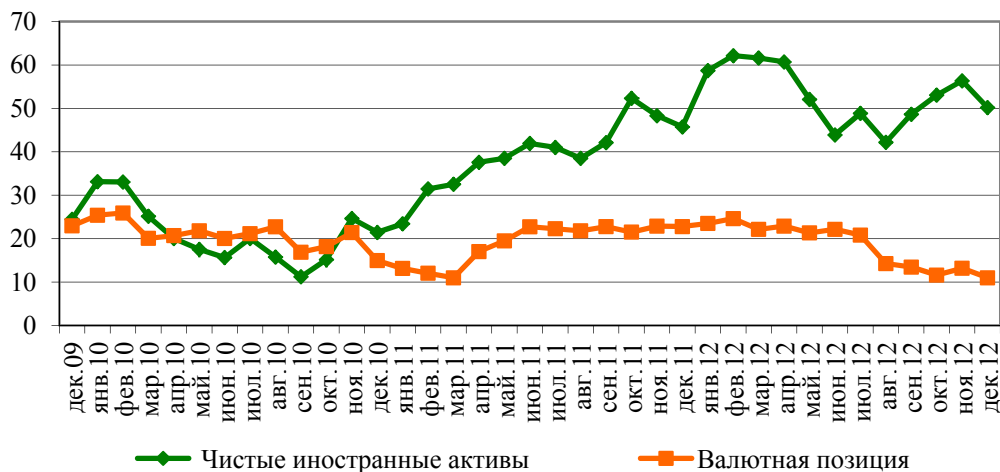


Рис. 62. Чистые иностранные активы и валютная позиция банковского сектора, млрд долл.

3.10.5. Увеличение государственного влияния на банковский сектор

В 2012 г. в очередной раз проявилась серьезная зависимость состояния банковского сектора от бюджетной политики. Второй год подряд государственные финансы формируют по сути искусственную проблему с банковской ликвидностью. Речь идет о сочетании двух процессов: профицита федерального бюджета, который аккумулируется в Резервном фонде, и сопоставимых по объемам операций по размещению государственных ценных бумаг на внутреннем финансовом рынке.

Рассмотрим действие этого механизма подробнее. Динамику денежного предложения формируют три основные категории операций Банка России: операции с резервными активами (в частности, интервенции на внутреннем валютном рынке), операции с бюджетом (главным образом накопление остатков бюджетных средств на счетах в Банке России, включая Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) и операции по предоставлению ликвидности коммерческим банкам (рефинансирование банковской системы).

В 2012 г. валютные интервенции Банка России были минимальными. Суммарный объем интервенций составил за год 7,6 млрд долл. (2011 г. – 12,4 млрд долл.). В целом за 2012 г. вклад интервенций на внутреннем валютном рынке в денежное предложение (увеличение денежной базы в широком определении), по данным Банка России, составил 229 млрд руб. Кроме того, за счет прочих операций с резервными активами (кроме интервенций на внутреннем валютном рынке) резервы Банка России выросли еще на 198

22,5 млрд долл. В эту величину входят размещение еврооблигационных займов Правительства РФ в иностранной валюте (7 млрд долл.), выручка от продажи части пакета акций Сбербанка нерезидентам (около 5 млрд долл.), операции валютный своп с российскими банками (9 млрд долл.).

Сокращение денежного предложения происходит также вследствие накопления избыточных (не потраченных) государственных доходов на счетах в Банке России. Несмотря на то что за 2012 г. федеральный бюджет был сведен практически с нулевым балансом (дефицит составил, по предварительным оценкам, всего 12 млрд руб.), тем не менее значительно вырос объем средств на банковских счетах правительства, в том числе и из-за дополнительно привлеченных займов на внутреннем и внешнем рынках. Увеличение остатков только по счетам федеральных органов власти в Банке России составило за год 959 млрд руб. С учетом средств субъектов РФ объем средств госорганов в Банке России увеличился на 1,1 трлн руб. Эта величина представляет собой прямой вычет из денежного предложения, так как данные средства были выведены из текущего экономического оборота.

Для компенсации оттока денег на счета органов государственного управления Банку России приходится наращивать рефинансирование банковской системы. За 2012 г. требования Банка России к кредитным организациям увеличились на 1,5 трлн руб.

Согласно принятому закону о федеральном бюджете на 2013–2015 гг. (приложения 43 и 44) ситуация может повториться, поскольку и в 2013 г., и в последующие годы предполагается одновременное увеличение внутреннего и внешнего долга и наращивание объема Резервного фонда.

Фактически государственные заимствования на внутреннем рынке выступают для финансового сектора альтернативой предоставлению займов нефинансовому сектору экономики, а следовательно, препятствуют увеличению ресурсной базы реального сектора, обеспечивающей как текущий экономический оборот, так и инвестиции в основной капитал. Для банков это ведет к снижению ресурсной базы и росту потребности в централизованном рефинансировании.

При этом стоит отметить, что в ближайшие три года планирующиеся займы отвлекут от кредитования гораздо меньше ресурсов, чем в 2011 г. Так, при росте совокупного кредита предприятиям и населению на 17–18% в год привлечение новых государственных займов на внутреннем рынке в 2013–2015 гг. будет эквивалентно 10–15% прироста кредитного портфеля, а не 25%, как в 2011 г.

3.10.6. Регулирование банковской деятельности

Одной из важнейших проблем для банков в 2012 г. стали повышение требований Банка России при оценке риска по отдельным категориям активов и связанный с этим процесс снижения достаточности собственного капитала банков. Снижение достаточности капитала банковского сектора продолжается весь посткризисный период. С максимальных значений в 20–21%, достигнутых в конце 2009 г. на волне государственной

поддержки банков во время кризиса, достаточность капитала уже по итогам 2011 г. опустилась до докризисного уровня (14,7% на 01.01.2012 г. по сравнению с 14,6% на 30.09.2008 г.). А к 01.01.2013 г. и вовсе упала до 13,7% при допустимом пороговом значении в 10%.

С одной стороны, снижение достаточности собственных средств – это отражение роста банковского кредитования и ускоренного роста работающих активов банков. В кризис собственники банков при значительной господдержке накопили масштабную подушку безопасности, способную абсорбировать возможную реализацию разнообразных рисков банковской деятельности. При переходе к восстановительному росту банковского сектора наращивание банковских капиталов замедлилось, и показатель его достаточности стал снижаться вместе с расширением кредитования экономики и других активных операций банков.

При этом рентабельность банков остается заметно ниже докризисного уровня. Отдача на капитал не превосходит 20% годовых, тогда как в 2006–2007 гг. она достигала 25–30%. Это обуславливает относительно низкую привлекательность банковского бизнеса для инвесторов и не стимулирует собственников без крайней необходимости докапитализировать кредитные организации.

С другой стороны, Банк России планомерно ужесточает регулирование банковского капитала, стараясь как стимулировать увеличение капитала со стороны собственников банков в целях повышения устойчивости банковского сектора, так и не допускать излишне быстрого наращивания кредитования, в первую очередь необеспеченного потребительского и наиболее рискованных сегментов корпоративных заемщиков.

В результате в 2012 г., несмотря на повышение темпов прироста собственного капитала банков более чем в 1,5 раза (с 11% в 2011 г. до 17% в 2012 г.), процесс снижения достаточности капитала в 2012 г. не остановился. Величина активов, взвешенных с учетом уровня риска, согласно методике Банка России по расчету норматива достаточности капитала, выросла за год на 25%, притом что общий темп прироста активов составил около 20%.

Летом 2012 г. были введены повышающие коэффициенты риска для заемщиков без кредитного рейтинга и не раскрывающих свою кредитную историю. Это «стоило» банкам почти 0,5 п.п. норматива достаточности капитала. В 2013 г. Банк России планирует ввести повышенные коэффициенты риска для дорогих необеспеченных кредитов физическим лицам, что также станет дополнительным вкладом в снижение достаточности капитала, если банки не смогут дополнительно нарастить величину собственных средств.

Так, с 1 июля 2013 г. кредиты населению по повышенным процентным ставкам будут входить с увеличенными коэффициентами в формулу расчета норматива достаточности капитала. Для кредитов в рублях повышенными ставками будут считаться ставки выше 25% годовых. До уровня в 35% годовых повышающий коэффициент будет равняться 1,1 (т.е. риск такого кредита будет считаться на 10% выше, чем по «деше-

вым» кредитам), от 35 до 45% коэффициент составит 1,4, от 45 до 60% – 1,7, а свыше 60% – 2. То есть самые дорогие кредиты банкам при расчете достаточности капитала придется учитывать в двойном размере. Для полной оценки эффекта этой меры на состояние банковского сектора необходимо обладать более широкой информацией по отдельным банкам, чем та, что раскрывается Банком России. Исходя из открытых форм отчетности банков по итогам III квартала 2012 г., у 43 банков средняя доходность кредитов физическим лицам превышала 25% годовых. То есть эти банки заведомо столкнутся или со снижением достаточности капитала, или с необходимостью пересмотреть свою процентную политику. В реальности банков, имеющих в активах хотя бы один дорогой кредит, гораздо больше, поэтому данная мера, несомненно, затронет широкий круг банков, которым придется или снизить доходность розничного кредитования, или искать дополнительные источники пополнения своего капитала.

3.10.7. Перспективы развития банковского сектора в 2013 г.

В 2013 г. потенциальные источники роста банковского сектора будут сосредоточены внутри страны. Масштабный приток внешнего капитала в российский банковский сектор маловероятен, причем не столько из-за неблагоприятного состояния внешних рынков, сколько по причинам внутреннего характера. Валовый приток внешних займов, незначительный по своим размерам, продолжается весь посткризисный период. На внешний мир как на источник ресурсов банковского сектора нельзя рассчитывать в среднесрочной перспективе по причине возросшей волатильности обменного курса рубля, из-за отсутствия на российском финансовом рынке эффективных инструментов контроля за валютными рисками и нежеланием банков и их клиентов принимать эти риски на себя.

Соответственно в среднесрочной перспективе развитие банковского сектора будет опираться преимущественно на внутренние источники ресурсов. Принципиально они делятся на два сегмента: связанные с государством и Банком России как регулятором банковского рынка и, соответственно, с частным сектором.

Возможная опора на частный сектор как на потенциальный источник ресурсов для банковского сектора подразумевает повышение эффективности российских банков в роли финансовых посредников, способствующих трансформации национальных сбережений в инвестиции. Однако в этой области ключевым риском последних лет является растущее вымывание из банковского сектора средств, формирующих денежную массу, ведущее к нехватке ресурсов для продолжения кредитного роста. Следствиями этой проблемы являются дефицит собственной ликвидности банковского сектора и растущая зависимость от краткосрочного рефинансирования со стороны Банка России.

Истоки этой проблемы лежат в конечном счете вне банковского сектора и связаны с решениями о размещении собственных финансовых активов, принимаемыми клиентами банков, однако напрямую зависят от уровня их доверия к национальной банковской системе. Размещение финансовых ресурсов на счетах и депозитах в национальной бан-

ковской системе (или обязательства российских банков) является лишь одним из возможных направлений для активов сектора небанковских корпораций и домашних хозяйств. Альтернативами выступают вложения в обязательства других секторов: государства (покупка государственных ценных бумаг), Центрального банка (накопление наличной национальной валюты) и внешнего мира (покупка любых иностранных активов, включая наличную иностранную валюту). В качестве альтернативы банкам процесс трансформации сбережений в инвестиции может протекать через различные формы небанковских финансовых посредников. Кроме того, отток денежных средств из национальной банковской системы может быть обусловлен растущими текущими платежами в пользу государства (налоги) и внешнего мира (оплата импортных товаров и обслуживание внешнего долга).

По нашим оценкам, в 2013 г. сохранится ситуация, когда рост кредитования небанковского сектора экономики (корпораций и домохозяйств) будет сочетаться со стагнацией спроса на деньги по агрегату М2 и, соответственно, увеличению разрыва между банковским кредитованием экономики и депозитной базой банков. В свою очередь, финансовая сфера при относительно низкой по российским меркам инфляции и при стагнирующем спросе на деньги будет оказывать угнетающее воздействие на экономический рост.

Прирост активов банковского сектора в 2013 г. по нашим оценкам будет находиться в интервале 15–17%, кредитов корпоративным заемщикам – 12–15%, розничное кредитование может вырасти на 25–30%. Рост депозитной базы будет скорее всего ограничен темпами номинального увеличения валового выпуска, что в условиях относительно стабильных цен на нефть и отсутствия внешних инфляционных шоков не превысит 10–12% за год. Соответственно роль денежных властей в формировании пассивов банков будет только увеличиваться. Кроме того намерения российского правительства поддерживать экономический рост при помощи разного рода стимулирующих программ смогут еще больше усилить позиции госбанков, как наиболее вероятных посредников при передаче государственных ресурсов целевым секторам экономики.

3.11. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

3.11.1. Динамика рынка

В 2012 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были исполнены с дефицитом в размере 273,1 млрд руб. (0,44% ВВП). По сравнению с предшествующим годом дефицит консолидированного регионального бюджета увеличился в долях ВВП почти в 14,7 раза. Так, в 2011 г. дефицит территориальных бюджетов составил 14,2 млрд руб. (0,03% ВВП).

По итогам прошедшего года дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации составил 251,1 млрд руб., бюджеты городских округов были исполнены с дефицитом в 31,0 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – были сведены с профицитом 0,4 млрд руб., бюджеты муниципаль-

ных районов – с дефицитом в 1,1 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 4,3 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом в 5,4 млрд руб.

Таблица 15

**Профицит (дефицит) территориальных бюджетов относительно
бюджетных расходов (в %)**

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
2012	–3,0	–3,5
2011	–0,2	–0,3
2010	–1,4	–1,6
2009	–5,3	–5,3
2008	–0,7	–0,7
2007	0,8	0,6

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Таблица 16

**Профицит (дефицит) территориальных бюджетов относительно
бюджетных расходов в 2007–2012 гг. (в %)**

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2012	2,26	–2,01	–0,08	1,34
2011	6,15	–2,10	1,13	0,64
2010	–1,12	–1,16	–0,11	1,72
2009	–0,63	–3,32	–1,88	2,63
2008	–1,47	1,09	–0,26	2,72
2007	5,34	1,23	–0,04	2,34

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

На 1 января 2013 г. в 68 субъектах РФ (годом ранее – в 55 регионах) консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) был сведен с дефицитом. Суммарный объем дефицита составил 347,3 млрд руб., или 4,6% от доходной части их бюджетов (в 2011 г. – 189,2 млрд руб., или 4,4% от доходной части бюджетов).

Средний уровень дефицита бюджета составил 4,6% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшая величина отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета отмечена в Чукотском АО – 28,5%, Ямало-Ненецком АО – 15,3%, Краснодарском крае – 12,7%, Амурской области – 11,2%, Псковской области – 11,0%, Удмуртской области – 10,9%, Тверской области – 10,2%. Более 13,5% общего дефицита консолидированного бюджета или 47,0 млрд руб. пришлось на Москву (табл. 18).

В 15 субъектах Российской Федерации консолидированный бюджет в 2012 г. был сведен с профицитом (в 28 субъектах в 2011 г.). Совокупный объем профицита в этих регионах достиг 74,2 млрд руб., или 6,1% от величины доходной части их бюджетов (в 2011 г. – 175,0 млрд руб., или 4,7% доходной части их бюджетов). Среднее значение профицита составило 2,2% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Республике Калмыкия – 13,9%, Московской области – 11,7%, Республике Тыва – 8,0%.

Два субъекта Российской Федерации обеспечили основной объем (86,1%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета: Московская область – 77,7%, или 57,7 млрд руб. и Иркутская область – 8,4%, или 6,2 млрд руб.

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2012 г. увеличился на 183,2 млрд руб., составив 1 355,0 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 29,9 млрд руб. и достиг 245,3 млрд руб.

3.11.2. Структура накопленного долга

По данным Федерального казначейства, общий объем чистых заимствований региональных консолидированных бюджетов в 2011 г. составил 0,33% ВВП (табл. 17). Объем накопленных внешних заимствований региональных консолидированных бюджетов сократился на 3,2 млн руб., объем чистых внутренних заимствований увеличился на 205249,7 млн руб.

Таблица 17

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33
В том числе:						
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01
субфедеральные (муниципальные) облигации	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06
прочие заимствования	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

3.11.3. Динамика и структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2012 г. составил 830994,2 млн руб., из них внешних – 765,1 млн руб. Единственным регионом – получателем внешних займов третий год подряд стала Республика Башкортостан.

Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Нижегородская обл. – 68,5 млрд руб., Московская обл. – 58,5 млрд руб., Омская обл. – 53,4 млрд руб., Краснодарский край – 52,5 млрд руб., Новосибирская обл. – 25,5 млрд руб., Республика Татарстан – 25,2 млрд руб., Саратовская обл. – 24,8 млрд руб., Смоленская обл. – 23,7 млрд руб., Красноярский край – 23,6 млрд руб., Самарская обл. – 22,2 млрд руб. – на которые суммарно пришлось 42,5% заимствований. По сравнению с 2011 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении увеличился на 226306,0 млн руб., или на 37,5%.

На эмиссию ценных бумаг в общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета пришлось 14,4%, на ссуды из вышестоящих бюдже-

тов (бюджетные кредиты) – 15,6%, на прочие заимствования (заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях) – 70,0%.

Наиболее значимым изменением в структуре заимствований в 2012 г. стало сокращение доли бюджетных кредитов за счет увеличения доли эмиссий ценных бумаг с 9,1% в 2011 г. до 14,4%.

Наибольшая доля чистых заимствований в доходах бюджета зафиксирована в Рязанской области – 11,7%, Чукотском АО – 11,3%, Республике Мордовия – 10,1% (табл. 18).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Краснодарский край – 36,0 млрд руб., Красноярский край – 14,6 млрд, Нижегородская область – 9,4 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили Москва – на 39,8 млрд руб., Московская область – на 7,4 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – на 2,7 млрд руб. за счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над новыми заимствованиями.

Таблица 18

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2012 г.**

	Доходы бюджета (млн руб.)	Дефицит (профицит) бюджета (млн руб.)	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные сред- ства к дохо- дам, %	Чистое заим- ствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствова- ний к доходам, %	Чистые заим- ствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	84381,7	4564,8	5,41	14,68	7,45	0,07	137,72
Брянская область	47502,0	1701,1	3,58	13,42	2,19	0,11	61,18
Владимирская область	53785,9	2202,7	4,10	1,43	0,25	0,01	6,01
Воронежская область	97515,6	1476,3	1,51	5,79	–0,02	0,06	–1,34
Ивановская область	39043,5	1488,8	3,81	12,44	3,45	0,09	90,44
Тверская область	58378,4	5979,4	10,24	22,12	6,73	0,15	65,66
Калужская область	54850,4	3139,6	5,72	9,90	1,59	0,08	27,71
Костромская область	27540,9	–172,5	–0,63	24,38	3,18	0,21	–507,75
Курская область	50165,8	620,4	1,24	2,42	1,28	0,01	103,54
Липецкая область	49178,1	2978,3	6,06	11,91	6,40	0,06	105,71
Московская область	492036,3	–57654,2	–11,72	11,90	–1,50	0,13	12,76
Орловская область	32030,5	2728,4	8,52	10,63	6,04	0,05	70,92
Рязанская область	51572,8	4332,9	8,40	29,90	11,74	0,18	139,78
Смоленская область	43551,6	2596,6	5,96	54,37	8,28	0,46	138,82

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8
Тамбовская область	47006,5	-236,4	-0,50	12,93	3,32	0,10	-660,17
Тульская область	64944,1	2840,4	4,37	25,28	3,61	0,22	82,60
Ярославская область	64924,4	5090,3	7,84	27,49	8,47	0,19	108,01
г. Москва	1566455,6	46962,6	3,00	0,00	-2,54	0,03	-84,76
Управление финансов администрации города Байконур	3669,7	-198,9	-5,42	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	2928534,0	30440,6	1,04	6,95	-0,27	0,07	-26,00
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	38222,4	2218,6	5,80	23,36	6,98	0,16	120,31
Республика Коми	75500,5	929,3	1,23	5,95	4,32	0,02	350,60
Архангельская область	74722,8	4592,9	6,15	26,03	5,67	0,20	92,31
Вологодская область	60541,6	3150,2	5,20	18,68	7,51	0,11	144,31
Калининградская область	54037,5	921,6	1,71	8,13	4,55	0,04	266,49
Ленинградская область	96653,1	606,7	0,63	2,44	1,09	0,01	173,82
Мурманская область	60451,7	5296,6	8,76	10,98	8,28	0,03	94,53
Новгородская область	37578,2	-1671,6	-4,45	12,11	4,31	0,08	-96,97
Псковская область	30346,1	3327,4	10,96	11,16	8,74	0,02	79,69
г. Санкт-Петербург	407775,6	2985,7	0,73	3,68	3,13	0,01	427,54
Ненецкий АО	16050,9	-831,2	-5,18	0,00	-0,19	0,00	3,61
Итого	951880,4	21526,4	2,26	8,46	4,23	0,04	186,93
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	91491,6	936,1	1,02	3,70	1,31	0,02	128,51
Краснодарский край	28060,4	367,1	1,31	12,12	6,71	0,05	513,18
Астраханская область	25094,6	-718,9	-2,87	15,54	2,00	0,14	-69,66
Волгоградская область	22200,9	94,3	0,42	4,01	3,75	0,00	881,97
Ростовская область	96997,6	5990,2	6,18	13,17	6,94	0,06	112,39
Республика Адыгея (Адыгея)	22729,1	-325,5	-1,43	4,83	0,59	0,04	-41,49
Итого	601961,9	41040,8	6,82	14,94	7,63	0,07	111,91

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Даге- стан	91491,6	936,1	1,02	3,70	1,31	0,02	128,51
Кабардино– Балкарская Рес- публика	28060,4	367,1	1,31	12,12	6,71	0,05	513,18
Республика Се- верная Осетия – Алания	25094,6	–718,9	–2,87	15,54	2,00	0,14	–69,66
Республика Ин- гушетия	22200,9	94,3	0,42	4,01	3,75	0,00	881,97
Ставропольский край	96997,6	5990,2	6,18	13,17	6,94	0,06	112,39
Карачаево- Черкесская Рес- публика	22729,1	–325,5	–1,43	4,83	0,59	0,04	–41,49
Чеченская Рес- публика	83923,9	–510,9	–0,61	0,55	–0,99	0,02	163,11
Итого	370498,1	5832,2	1,57	6,99	2,82	0,04	179,23
Приволжский федеральный округ							
Республика Баш- кортостан	166115,4	9751,2	5,87	4,81	1,98	0,03	33,66
Республика Ма- рий Эл	25408,5	1808,6	7,12	13,94	6,98	0,07	97,99
Республика Мор- довия	44462,1	2882,6	6,48	21,82	10,10	0,12	155,74
Республика Та- тарстан	226477,9	3372,1	1,49	11,12	2,35	0,09	157,68
Удмуртская Рес- публика	65493,7	7126,9	10,88	24,72	5,86	0,19	53,85
Чувашская Рес- публика	45886,1	2061,6	4,49	13,73	3,59	0,10	79,92
Нижегородская область	145543,1	13661,5	9,39	47,09	6,43	0,41	68,52
Кировская об- ласть	54692,8	4702,3	8,60	21,58	6,97	0,15	81,08
Самарская об- ласть	162138,5	841,5	0,52	13,72	3,01	0,11	580,35
Оренбургская область	90552,9	2198,1	2,43	13,31	4,24	0,09	174,55
Пензенская об- ласть	55236,8	2720,9	4,93	17,06	6,19	0,11	125,61
Пермский край	130680,9	467,7	0,36	0,09	–0,24	0,00	–67,22
Саратовская об- ласть	90253,9	7421,1	8,22	27,44	9,02	0,18	109,71
Ульяновская область	47544,9	4546,8	9,56	11,51	8,65	0,03	90,49
Итого	1350487,5	63562,9	4,71	16,53	4,27	0,12	90,62
Уральский федеральный округ							
Курганская об- ласть	37615,0	1134,9	3,02	4,51	2,12	0,02	70,39
Свердловская область	228650,5	1188,8	0,52	2,80	0,87	0,02	166,98

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8
Тюменская область	185104,3	5215,7	2,82	0,00	–0,01	0,00	–0,42
Челябинская область	146974,7	398,6	0,27	3,77	1,33	0,02	489,23
Ханты-Мансийский АО	223177,1	8272,4	3,71	0,48	–1,23	0,02	–33,16
Ямало-Ненецкий АО	150577,7	23052,1	15,31	5,64	5,64	0,00	36,87
Итого	972099,3	39262,3	4,04	2,39	1,08	0,01	26,66
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	53025,1	1074,2	2,03	2,65	–2,54	0,05	–125,42
Республика Тыва	23894,9	–1918,0	–8,03	6,71	4,20	0,03	–52,32
Алтайский край	94609,6	5340,4	5,64	1,56	0,41	0,01	7,26
Красноярский край	198648,9	25795,2	12,99	11,88	7,32	0,05	56,41
Иркутская область	140490,6	–6196,0	–4,41	0,59	–1,33	0,02	30,07
Кемеровская область	135914,1	9781,5	7,20	8,77	5,24	0,04	72,80
Новосибирская область	142989,6	4350,5	3,04	17,84	4,38	0,13	143,86
Омская область	86443,8	2867,0	3,32	61,79	6,38	0,55	192,24
Томская область	59061,8	2062,1	3,49	24,63	6,57	0,18	188,15
Республика Алтай	15326,9	–178,2	–1,16	8,26	0,84	0,07	–72,17
Республика Хакасия	26629,7	266,4	1,00	15,04	2,50	0,13	249,79
Забайкальский край	54814,7	3304,6	6,03	11,35	6,81	0,05	113,01
Итого	1031849,9	46549,9	4,51	14,13	3,88	0,10	86,00
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	150609,4	3206,2	2,13	2,21	–0,53	0,03	–24,80
Приморский край	109761,9	5172,7	4,71	3,46	0,57	0,03	12,09
Хабаровский край	101692,3	5575,2	5,48	4,39	2,63	0,02	47,94
Амурская область	57660,8	6433,9	11,16	21,60	7,22	0,14	64,70
Камчатский край	57162,9	238,9	0,42	3,06	–1,61	0,05	–385,87
Магаданская область	28329,2	329,8	1,16	4,87	–1,76	0,07	–151,34
Сахалинская область	84051,9	–1158,9	–1,38	8,20	0,54	0,08	–39,36
Еврейская АО	10696,2	39,8	0,37	7,38	6,91	0,00	1855,03
Чукотский АО	17703,7	5053,0	28,54	22,09	11,30	0,11	39,58
Итого	617668,6	24890,8	4,03	6,28	1,37	0,05	33,91
Итого Российская Федерация	8824979,8	273106,1	3,09	9,42	2,33	0,07	75,15

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Внутренние облигационные займы

В 2012 г. в 27 субъектах Федерации и 4 муниципальных образованиях (по сравнению с 21 регионами и 5 муниципалитетами в 2011 г.) были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов. Проспекты эмиссии в Министерстве финансов России в 2012 г. зарегистрировали: Республики Карелия, Саха (Якутия), Чувашия, Хакассия, Марий Эл, Удмуртская Республика, Красноярский и Краснодарский края, Волгоградская, Нижегородская, Тверская, Томская, Ярославская, Свердловская, Самарская, Калужская, Вологодская, Рязанская, Иркутская, Белгородская, Липецкая, Воронежская, Тульская, Оренбургская области, Санкт-Петербург, Волгоград, Новосибирск, Красноярск, Томск.

В истекшем году объем размещаемых облигаций, составил 119,2 млрд руб., удвоившись по сравнению с уровнем 2011 г. (55,1 млрд руб.) и превысив уровень 2010 г. (111,1 млрд руб.). Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций увеличился с 0,10 до 0,19% ВВП (*табл. 19*).

Таблица 19

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13
Чистое финансирование	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Красноярский край – 16,9 млрд руб., или 14,1% от суммарной эмиссии территорий, Самарская область – 10,0 млрд руб., или 8,3%, Нижегородская область – 8,0 млрд руб. или 6,7%, Санкт-Петербург – 7,0 млрд руб. или 5,8%.

Таким образом, на четырех самых крупных эмитентов пришлось 36,1% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (*табл. 20*).

Таблица 20

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2012 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (млн руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям (в %)
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	5000,0	4,2	40,4
Воронежская область	225,0	0,2	4,0
Тверская область	3000,0	2,5	23,2
Костромская область	1873,8	1,6	27,9
Липецкая область	2500,0	2,1	42,7
Московская область	0,9	0,0	0,0
Рязанская область	30,0	0,0	0,2
Тульская область	5000,0	4,2	30,4
Ярославская область	4163,8	3,5	23,3

Окончание таблицы 20

1	2	3	4
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	1500,0	1,3	16,8
Республика Коми	945,2	0,8	21,1
Вологодская область	4600,0	3,8	40,7
г. Санкт-Петербург	7000,0	5,8	46,7
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	12000,0	10,0	22,9
Волгоградская область	6000,0	5,0	32,9
Северо-Кавказский федеральный округ			
Ставропольский край	5 000, 0	4,2	39,1
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	3000,0	2,5	41,5
Республика Марий Эл	1500,0	1,3	42,4
Республика Татарстан (Татар-стан)	101,0	0,1	0,4
Удмуртская Республика	2500,0	2,1	15,4
Чувашская Республика-Чувашия	1509,9	1,3	24,0
Нижегородская область	8000,0	6,7	11,7
Самарская область	10000,0	8,3	45,0
Оренбургская область	4 000,0	3,3	33,2
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	3 000,0	2,5	46,8
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	16910,0	14,1	71,7
Новосибирская область	2000,0	1,7	7,8
Томская область	3995,5	3,3	27,5
Республика Хакасия	2000,0	1,7	49,9
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2500,0	2,1	75,0
Российская Федерация – итого:	119 855,0	100,0	14,4

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Республики Саха (Якутия) – 75,0%, Красноярского края – 71,7%, Республики Хакасия – 49,9%.

Объем чистых заимствований на рынке ценных бумаг в 2012 г. составил 38,2 млрд руб., в то время как в 2011 г. объем погашаемых ценных бумаг регионов и муниципалитетов превысил объем их размещения на 58,2 млрд руб. (табл. 21).

Таблица 21

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (млн руб.)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
1	2	3	4
2012			
Чистые заимствования	38175,9	36797,5	1378,5
Привлечение средств	119855,0	115953,2	3901,9
Погашение основной суммы задолженности	81679,1	79155,7	2523,4

Окончание таблицы 21

2011			
Чистые заимствования	–58202,6	–57113,1	–1089,5
Привлечение средств	55050,7	53366,2	1684,5
Погашение основной суммы задолженности	113253,3	110479,3	2774,1
2010			
Чистые заимствования	29 774, 6	28 611, 9	1 162, 6
Привлечение средств	111 106, 3	105 854, 3	5 251, 9
Погашение основной суммы задолженности	81 331, 7	77 242, 4	–4 089, 3
2009			
Чистые заимствования	95 457, 6	97 916, 5	–2 458, 9
Привлечение средств	158114,0	153992,5	4121,5
Погашение основной суммы задолженности	62656,5	56076,1	6580,4
2008			
Чистые заимствования	68851,3	72984,9	–4133,7
Привлечение средств	178565,7	177324,4	1241,4
Погашение основной суммы задолженности	109714,5	104339,4	5375,048,0
2007			
Чистые заимствования	25867,0	23691,970	2175,0
Привлечение средств	84159,2	79889,761	4269,4
Погашение основной суммы задолженности	58292,2	56197,791	2094,4

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили эмиссию и в 2012 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Волгоградская обл., с 2003 г. – Красноярский край, с 2004 г. – Республика Карелия и Нижегородская обл. Впервые осуществили выпуск эмиссионных долговых ценных бумаг Республика Марий Эл и Оренбургская обл. (табл. 22).

Таблица 22

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2007–2012 гг.

Эмитент	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7
Субъекты Федерации						
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*
Красноярский край	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область	*	*	*	*	*	*
Тверская область	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*		*	*	*
Томская область	*	*		*	*	*
Республика Саха (Якутия)	*	*		*	*	*
Ярославская область	*	*		*	*	*
Удмуртская Республика	*	*		*	*	*
Свердловская область				*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*		*	*
Самарская область	*	*	*		*	*
Калужская область	*	*			*	*
Ставропольский край		*			*	*
Республика Башкортостан	*				*	*
Вологодская область					*	*

Продолжение таблицы 22

Краснодарский край	*			*		*
Республика Хакасия				*		*
Рязанская область				*		*
Иркутская область	*	*	*			*
Белгородская область		*				*
Липецкая область	*	*				*
Воронежская область	*					*
Тульская обл.						*
Республика Марий Эл						*
Оренбургская область						*
Республика Коми		*		*	*	
Костромская обл.	*				*	
Ивановская область	*				*	
Республика Бурятия					*	
Москва		*	*	*		
Мурманская область				*		
Ханты-Мансийский АО			*			
Пензенская область	*	*				
Ульяновская область	*	*				
Курганская область		*				
Московская область	*	*				
Новосибирская область	*					
Республика Калмыкия	*					
Хабаровский край						
Кабардино-Балкарская Республика						
Ленинградская область						
Ямало-Ненецкий АО						
Брянская область						
Республика Мордовия						
Сахалинская область						
Курская область						
Приморский край						
Муниципалитеты						
Волгоград		*	*	*	*	*
Новосибирск				*	*	*
Красноярск	*	*	*	*	*	*
Томск	*	*		*		*
Казань	*		*	*	*	
Краснодар				*	*	
Уфа				*		
г. Электросталь Московской области	*		*			
Смоленск			*			
Липецк	*	*				
Магадан	*	*				
Братск		*				
Новороссийск		*				
Екатеринбург	*					
Клинский район Московской области	*					
Ногинский район Московской области	*					
Благовещенск	*					
Чебоксары	*					
г. Балашиха Московской области	*					
Одинцовский район Московской области						
Астрахань						
Брянск						
Воронеж						
г. Орехово-Зуево Московской области						
Ярославль						
Южно-Сахалинск						
Новочебоксарск						

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7
Ангарск						
Вурнарский район Чувашской Республики						
г. Шумерля Чувашской Республики						
Барнаул						
Пермь						
Нижний Новгород						
Кострома						
Архангельск						
Дзержинский						

Источник: Минфин РФ.

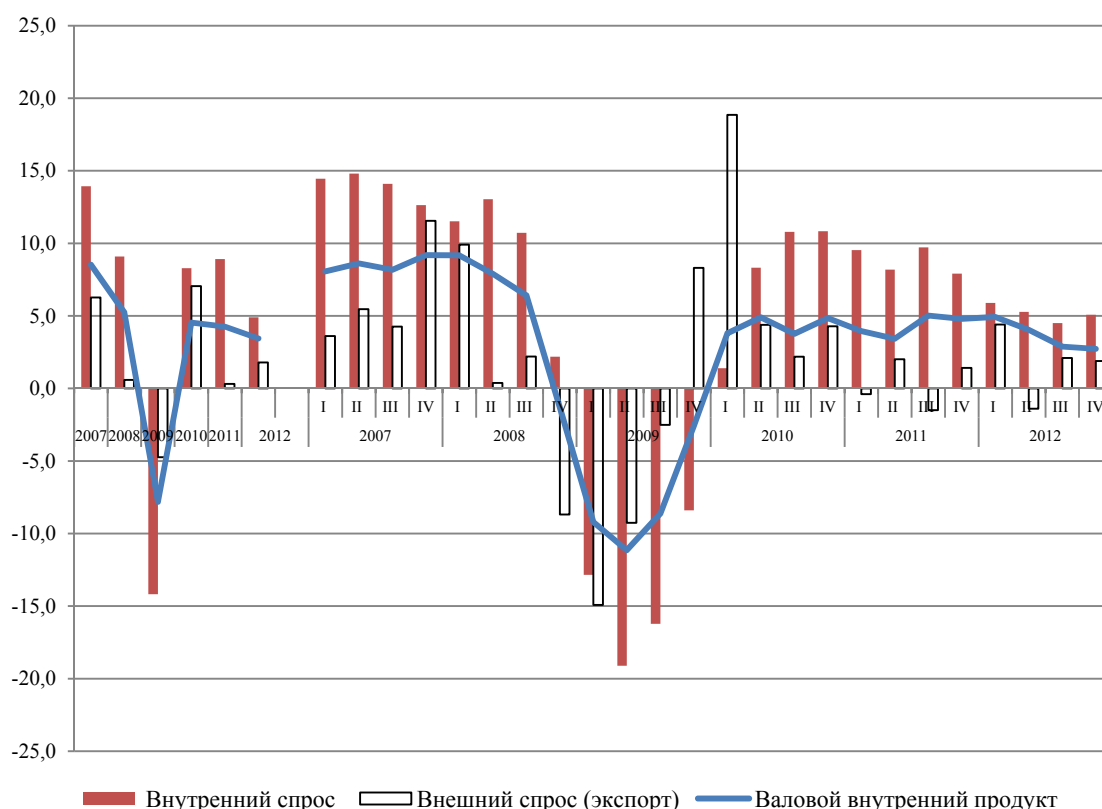
Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства

4.1.1. Посткризисная динамика российской экономики

Анализ динамики основных индикаторов российской экономики на протяжении 2008–2012 гг. позволяет выявить общие и специфические условия и факторы посткризисного восстановления национального хозяйства. В 2012 г. относительно предкризисного 2007 г. ВВП увеличился на 9,4%, в том числе внутренний спрос – на 15,8% и внешний – на 4,7%. Однако экономическое развитие последних пяти лет было крайне неустойчиво и имело существенные качественные отличия внутри этого периода: (1) острая фаза финансово-экономического кризиса IV квартала 2008 г. – IV квартала 2009 г. (2) сменилась в I квартале 2010 г. – II квартале 2012 г. стадией восстановления экономического роста, (3) а в III–IV кварталах 2012 г. периодом торможения темпов развития. Правда, действие отдельных негативных тенденций отмечалось на протяжении всего периода.

Первая фаза: IV квартал 2008 г. – IV квартал 2009 г. – одновременное сокращение и внешнего, и внутреннего спроса. Резкое падение мировых цен на сырьевые товары с III квартала 2008 г. за счет сужения спроса мирового рынка привело к уменьшению объемов российского экспорта товаров и по физическому, и по стоимостному объему. Со 2-го полугодия 2009 г. по мере постепенного восстановления мировых рынков сырья и антикризисных мер российского правительства по поддержке финансово-кредитных институтов наблюдалось постепенное ослабление темпов экономического спада. В целом по итогам 2009 г. ВВП составил 92,2%, внешний спрос – 95,3% и внутренний спрос – 85,8% показателя предыдущего года. Следует отметить, что на внутренний российский рынок наиболее существенное влияние оказало сокращение объемов импорта на 30,1% по сравнению с 2008 г. Сокращение отечественного производства для внутреннего рынка в 2009 г. составило 9,1% относительно предыдущего года, что несколько ослабило напряженность в реальном секторе экономики (*табл. 1, рис. 1*).



Источник: Росстат.

Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2007–2012 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

С IV квартала 2009 г. восстановилась динамика роста внешнего спроса, а со II квартала 2010 г. – отечественного производства для внутреннего рынка.

Вторая фаза: I квартал 2010 г. – II квартал 2012 г. В 2010–2011 г. среднегодовой темп роста ВВП составил 104,4%, в том числе внутреннего спроса – 108,6% и внешнего спроса – 103,6%. При этом соотношение факторов спроса дифференцировалось по годам. В 2010 г. фиксировалось восстановление производства на уровне 2008 г. в добыче полезных ископаемых, что определило доминирующее влияние внешнего спроса, однако ВВП оставался на 3,6% ниже уровня 2008 г.

Особенностью кризиса 2008–2009 гг. в отличие от кризиса 1998 г. стали более глубокое падение реального сектора экономики и более продолжительный период выхода на траекторию роста. Динамика внутреннего спроса в 2011 г. складывалась под воздействием роста отечественного производства и импорта. С 2010 г. восстановилась тенденция опережающего роста импорта относительно отечественного производства. В 2011 г. объем обрабатывающего производства восстановился на уровне 2008 г., что явилось одним из факторов достижения докризисного показателя внутреннего спроса и ВВП.

Быстрое восстановление потребительского спроса явилось другой отличительной чертой 2010–2011 гг. Потребление домашних хозяйств в 2011 г. на 6,1% превысило показатель 2008 г. В отличие от ситуации 1998–2001 гг., когда низкий потребительский спрос ограничивал темпы расширения внутреннего рынка, повышение реальных доходов населения относительно 2008 г. на 9,2% вызвало рост розничного товарооборота примерно в таком же размере, что явилось доминирующим фактором восстановления экономики. В этот же период начался интенсивный рост спроса на потребительские кредиты, что, в свою очередь, позитивным образом сказалось на финансовом секторе.

Негативным моментом функционирования экономики в 2010–2011 г. оставалось сохранение кризисных явлений в инвестиционном секторе. Объем инвестиций в основной капитал в 2011 г. составил всего лишь 96,7% показателя 2008 г.

Таблица 1

**Динамика основных макроэкономических показателей в 2007–2012 гг.,
% к предыдущему году**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Валовой внутренний продукт	108,5	105,2	92,2	104,5	104,3	103,4
Инвестиции в основной капитал	122,7	109,9	84,3	106	108,3	106,6
Строительство	118,2	112,8	86,8	103,5	105,1	102,4
Ввод в действие жилой площади	121,1	104,6	93,5	97,6	106,6	104,7
Объем промышленной продукции	106,8	100,6	90,7	108,2	104,7	102,6
Добыча полезных ископаемых	103,3	100,4	99,4	103,6	101,9	101,1
Обрабатывающие производства	110,5	100,5	84,8	111,8	106,5	104,1
Производство электроэнергии, газа и воды	99,4	100,6	96,1	104,1	100,1	101,2
Продукция сельского хозяйства	103,3	110,8	101,4	88,7	123	95,3
Грузооборот транспорта	102,4	100,7	89,9	106,9	103,4	101,7
Оборот розничной торговли	116,1	113,7	94,9	106,4	107	105,9
продовольственные товары	112,6	111,7	98,1	105,1	103,2	103
непродовольственные товары	119,1	115,3	91,8	107,7	110,8	108,4
Платные услуги населению	107,7	104,3	97,5	101,5	103,2	103,5
Экспорт	105	96,8	97	106,9	101,6	100,4
Импорт	127,1	113,5	63,3	134,8	122,2	105,5
Реальные располагаемые денежные доходы	112,1	102,4	103,1	105,1	100,4	104,2
Реальная заработная плата	117,2	111,5	96,5	105,2	102,8	107,8
Реальный размер назначенных пенсий	104,8	118,1	110,7	134,8	101,2	104,9
Численность занятых в экономике	102,4	99,7	98,1	100,7	101,3	100,9
Численность безработных	89,2	98,0	141,1	74,0	89,1	85,3
Численность зарегистрированных безработных	101,1	102,2	99,6	100,4	76,3	80,1
Индекс потребительских цен	111,9	113,3	108,8	108,8	106,1	105,1
Индекс цен производителей промышленных товаров	125,1	93,0	113,9	116,7	112,0	106,8

Источник: Росстат.

Третья фаза: III–IV кварталы 2012 г. Во второй половине 2012 г. резко замедлились темпы отечественного производства для внутреннего рынка вследствие сокращения производства в сельском хозяйстве, неустойчивости инвестиционного спроса и вялой динамики обрабатывающего производства. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего года темп роста отечественного производства для внутреннего рынка во 2-м полугодии 2012 г. снизился до 102,8% против 105,4% в 1-м полугодии 2012 г. При этом сужение спроса на продукцию российского производства на внутреннем рынке не компенсировалось ускорением экспорта и импорта в IV квартале 2012 г. по сравнению

с предыдущим кварталом и в конечном счете привело в замедлению темпов внутреннего спроса до 4,4% во 2-м полугодии 2012 г. против 8,8% годом ранее.

В целом за 2012 г. темп роста ВВП составил 103,4% относительно предыдущего года, в том числе внутреннего спроса – 104,9% и внешнего спроса – 101,8%.

Динамика внутреннего рынка определялась, с одной стороны, темпами роста отечественного производства для внутреннего потребления и внешнего рынка (рис. 2), а с другой – динамикой и структурой импорта. Снижение темпов отечественного производства с 5,0% в 2010 г. до 3,9% в 2011 г. и 3,1% в 2012 г. было обусловлено замедлением темпов роста как экспортного сектора экономики, так и производств, ориентированных на внутренний рынок.



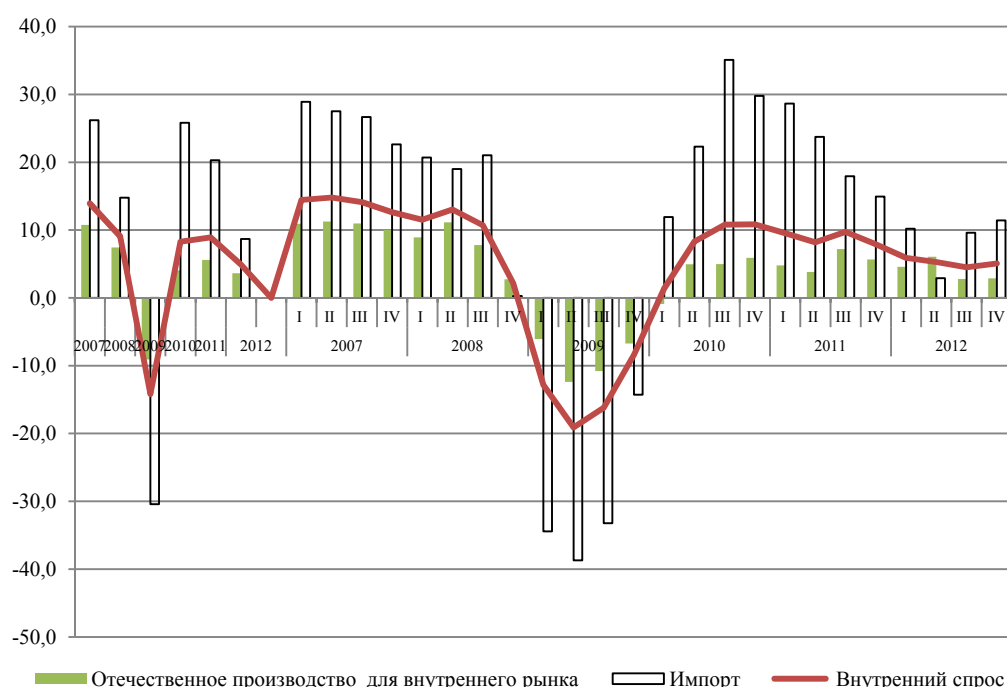
Источник: Росстат.

Рис. 2. Динамика внутреннего производства по компонентам использования в 2007–2012 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

На динамику внутреннего спроса в 2012 г. существенное влияние оказало ослабление темпов роста инвестиционного и потребительского рынков. В 2012 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 6,7% против 8,3% годом ранее, оборот розничной торговли – 5,9% против 7,0% и платных услуг населению – 3,5% против 3,2%. Замедление темпов роста в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом отмечалось и в секторе производства товаров: в промышленности – до 102,6%, в том числе в обрабатывающем производстве – 104,1%, в строительстве – 102,4%. Негативное влияние на экономическую динамику в 2012 г. оказало падение сельскохозяйственного производства на 4,7% по сравнению с предыдущим годом (табл. 1).

Отмечая значимость расширения внутреннего рынка для посткризисного развития экономики, следует обратить внимание на отставание динамики отечественного производства от роста импортных поставок. Причем эта тенденция в российской экономике действует на протяжении уже длительного времени.

Заметим, что с IV квартала 2010 г. фиксировалось ослабление темпов роста импорта при одновременном замедлении темпов внутреннего спроса. Отечественное производство для внутреннего рынка восстанавливается крайне медленно и в отличие от кризиса 1998 г., когда резервные конкурентоспособные производственные мощности позволили начаться масштабному процессу импортозамещения, в 2009–2012 гг. этого уже не могло произойти: резервные мощности отсутствовали. В 2012 г. темпы прироста импорта составили 8,7% (в 2011 г. – 20,3%), отечественного производства для внутреннего потребления производства – 3,6% (5,6%) и внутреннего спроса – 4,9% (8,9%) (рис. 3).



Источник: Росстат.

Рис. 3. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2007–2012 гг.,
% к соответствующему периоду предыдущего года

В структуре ресурсов внутреннего рынка в течение 2010–2012 гг. растет доля импорта, причем в структуре импортных поставок повышается доля инвестиционных и промежуточных товаров при сокращении доли потребительских товаров. Подобные сдвиги в структуре импорта явились качественно новым для российской экономики процессом, они происходили в условиях сохранения кризисных явлений в инвестиционном комплексе и в ряде производств по выпуску промежуточных товаров. В товар-

ных ресурсах розничного товарооборота по итогам 2012 г. доля импорта составила 44%, в том числе по продовольственным товарам – 34% и по непродовольственным товарам – 52% (табл. 2).

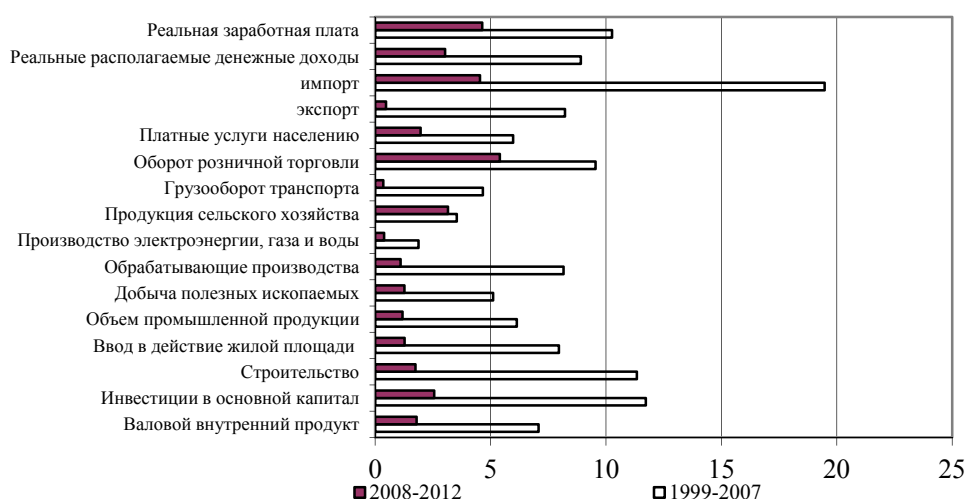
Таблица 2

Структура товарных ресурсов розничной торговли в 2010–2012 гг., %

	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе	
		собственного производства	поступившие по импорту
2007	100	53	47
2008	100	56	44
2009	100	59	41
2010	100	56	44
2011	100	57	43
2012	100	56	44

Источник: Росстат.

Анализ основных макроэкономических тенденций позволяет сделать вывод: хотя в 2012 г. российская экономика в целом преодолела последствия кризиса, однако неустойчивый характер динамики основных макропоказателей и медленные темпы восстановления инвестиционного сектора экономики определили систему ограничений развития в краткосрочном периоде (рис. 4). В экономике продолжают доминировать факторы, определяющие ее зависимость от конъюнктуры мирового рынка сырьевых товаров. Несмотря на то что преодоление последствий кризиса 2008 г. в рамках сложившейся в 2000–2007 гг. модели воспроизводства позволило выйти на показатели, превышающие уровень благополучного 2007 г., для устойчивого и эффективного развития российской экономики необходимы изменение деловой и конкурентной среды, модернизация производственного потенциала, активизация инновационной деятельности и повышение качества человеческого капитала.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Среднегодовые темпы прироста основных экономических и социальных показателей за периоды 1999–2007 гг. и 2008–2012 гг., %

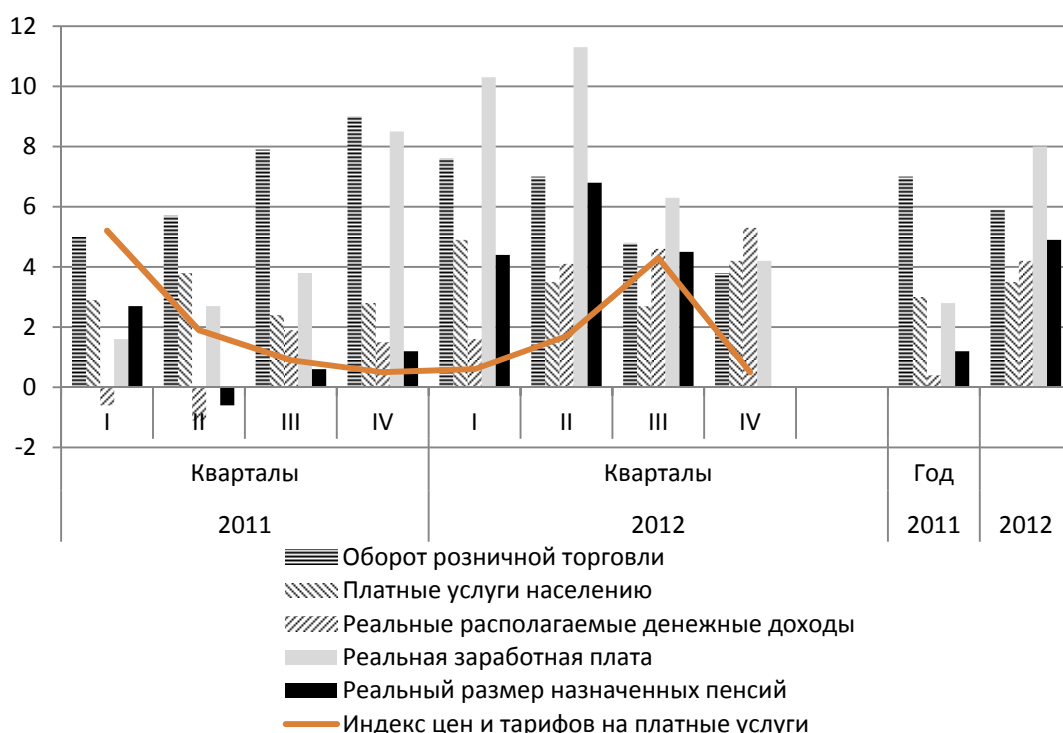
4.1.2. Основные характеристики использования ВВП

На протяжении 2012 г. рост потребительского спроса оставался одним из основных факторов поддержания экономического роста. Квартальная динамика оборота розничной торговли в 2012 г. показывает, что замедление темпов роста реальных доходов населения и реальной заработной платы сопровождалось постепенным ослаблением темпов спроса. На потребительскую активность существенное влияние оказывали уровень инфляции, риски, связанные с индексацией регулируемых тарифов во второй половине текущего года и с изменением курса валют при растущих девальвационных ожиданиях.

В первой половине 2012 г. растущий потребительский спрос связан с повышением заработной платы в бюджетном секторе экономики и с низкой относительно соответствующего периода предыдущего года инфляцией. Особенностью потребительского поведения в этот период стало резкое увеличение спроса на продовольственные товары. Если в 1-м полугодии 2011 г. прирост оборота продовольственного рынка составил 1,0%, то в 1-м полугодии 2012 г. – 4,9% относительно аналогичного периода предыдущего года. При этом темпы роста рынка непродовольственных товаров, напротив, замедлились – со 111,3 до 9,4%.

Со 2-го полугодия 2012 г. ускорение инфляции под влиянием изменения цен и тарифов на платные услуги населению, повышения цен на продовольственные товары определило замедление динамики потребительского спроса одновременно и на продовольственном, и на непродовольственном рынках. В целом за 2012 г. индекс цен на продовольственные товары составил 7,5% (в 2011 г. – 3,9%) и на непродовольственные товары 5,2% (2011 г. – 6,7%), на платные услуги населению 7,3% (8,7%). В III квартале 2012 г. темпы прироста оборота розничной торговли замедлились до 4,6% и до 4,5% в IV квартале к соответствующему периоду предыдущего года против 7,9 и 9,0% годом ранее. В результате оборот розничной торговли в 2012 г увеличился на 5,9%, в том числе продовольственных товаров – на 3,1% и непродовольственных товаров – на 8,4% (рис. 5).

В основе роста объема оборота розничной торговли, как и в 2011 г., лежали снижение нормы сбережений и увеличение потребительского кредитования. Кредиты, предоставленные физическим лицам на конец декабря 2012 г., составили 7737,1 млрд руб., увеличившись в 1,39 раза по сравнению с соответствующим периодом 2011 г. Доля сбережений в доходах населения сократилась по сравнению с 2011 г. на 0,3 п.п. и составила 10,1%. Отметим, что в доходах населения повысилась доля расходов на приобретение валюты – до 4,9% в 2012 г. против 4,2% годом ранее (табл. 3).



Источник: Минэкономразвития России, Росстат.

Рис. 5. Динамика оборота розничной торговли, платных услуг и реальных доходов населения, % к соответствующему периоду предыдущего года

Таблица 3

**Структура использования денежных доходов населения
в 2011–2012 гг., % к итогу**

	Денежные доходы	В том числе использовано на							
		покупку товаров и оплату услуг	из них на		оплату обя- зательных платежей и взносов	сбере- жения	из них во вкладах и цен- ных бумага	покупку валюты	прирост (+), уменьше- ние (-) денег на руках
			покупку товаров	оплату услуг					
2011									
I квартал	100	77,3	58,1	17,6	9,7	+10,6	+2,8	3,8	-1,4
II квартал	100	72,4	55,0	16,1	10,3	+10,9	+6,3	3,8	+2,6
III квартал	100	76,0	58,7	15,6	10,4	+6,9	+2,3	4,8	+1,9
IV квартал	100	69,4	54,5	13,6	10,8	+12,7	+8,7	4,3	+2,8
Год	100	73,5	56,4	15,6	10,3	+10,4	+5,3	4,2	+1,6
2012									
I квартал	100	79,9	60,9	16,9	10,6	+7,3	+1,8	5,3	-3,1
II квартал	100	73,4	56,2	15,4	11,0	+9,9	+7,6	4,4	+1,3
III квартал	100	75,9	58,4	15,3	11,2	+7,4	+3,2	5,9	-0,4
IV квартал	100	69,7	54,5	13,5	10,3	+14,4	+10,8	4,1	+1,5
Год	100	74,2	57,2	15,1	10,8	+10,1	+6,2	4,9	0,0

Источник: Росстат.

Модель посткризисного восстановления экономики была ориентирована прежде всего на восстановление внутреннего спроса за счет поддержания уровня жизни насе-

ния. Реальные доходы населения за период 2009–2012 гг. устойчиво находились в области положительных значений, реальная заработная плата, оборот розничной торговли, конечное потребление домашних хозяйств в 2010 г. превысили докризисный показатель 2008 г. Выполнение в полном объеме социальных обязательств государства перед населением при низком уровне накопления привело к изменению структуры использования ВВП. Доля конечного потребления в структуре ВВП повысилась с 64,7% в 2007 г. до 70,2% в 2012 г., в том числе домашних хозяйств – с 46,1 до 52,9%. К 2012 г. валовое накопление не восстановилось на докризисном уровне (табл. 4).

Таблица 4

**Структура использованного ВВП в 2007–2012 гг.,
% к итогу**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
расходы на конечное потребление	64,7	66,7	69,5	68,9	69,3	70,2
из него:						
домашних хозяйств	46,1	48,4	49,8	50,3	51,3	52,9
государственного управления	18,2	17,8	19,2	18,1	17,6	17,0
валовое накопление	24,3	25,5	16,3	20,1	23,6	24,0
чистый экспорт	12,5	9,2	15,7	13,1	8,7	7,1
Статистическое расхождение	-1,5	-1,5	-1,6	-1,7	-1,8	-1,5

Источник: Росстат.

В 2012 г. инвестиции в основной капитал увеличились на 6,7% относительно предыдущего года и превысили на 3,3% показатель 2008 г. Доля валового сбережения и инвестиций в основной капитал в структуре ВВП за 2010–2012 гг. не вышла на докризисный уровень. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2012 г. оценивается на уровне 21,1%, что соответствует показателю 2003 г. (табл. 5). Несмотря на то что в период 2010–2012 гг. инвестиции в основной капитал росли опережающими темпами по сравнению с динамикой ВВП, глубокий спад в инвестиционном секторе экономики в острый период кризиса стал фактором, сдерживающим экономическое развитие.

Таблица 5

**Удельный вес валового сбережения, валового накопления и инвестиций
в основной капитал в ВВП в 2007–2012 гг., % к итогу**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП	100	100	100	100	100	100
Валовое сбережение	35,3	33,3	30,5	31,1	30,7	29,8
Валовое накопление	24,3	25,5	16,3	20,1	23,6	24,0
Из него:						
валовое накопление основного капитала	21,2	22,3	20,7	21,0	22,2	22,7
Инвестиции в основной капитал	20,4	21,3	19,5	19,7	20,5	21,1

Источник: Росстат.

4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов

Динамика внутреннего рынка в 2009–2012 гг. базировалась на перераспределении доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП в 2012 г. повысилась до 50,4% против среднего показателя 46,7% в 2007 г. (табл. 6).

Таблица 6

Структура формирования ВВП по источникам доходов в 2007–2012 гг., % к итогу, в текущих ценах

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплату труда и смешанные доходы	46,7	47,4	52,6	49,7	49,5	50,4
чистые налоги на производство и импорт	19,2	20,0	16,6	17,7	19,5	19,4
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	34,1	32,6	30,8	32,6	31,0	30,2

Источник: Росстат.

В структуре занятого населения только 8% приходится на лиц, работающих не по найму, – это работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, самостоятельно занятые работники. Соответственно это определило особенности формирования структуры доходов населения. Почти 66% доходов населения в 2012 г. формировалось за счет оплаты труда наемных рабочих при сокращении удельного веса доходов от предпринимательской деятельности и собственности.

Характерной чертой российской экономики являлась высокая дифференциация средней заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциации заработной платы определяется увеличением разрыва в темпах роста оплаты труда в добывающих и обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 2012 г. в 1,87 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,1 раза. В обрабатывающих производствах заработная плата составляла 93% средней по экономике и 45% показателя в добывающих производствах. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,3 раза фиксировалось в видах деятельности, связанных с производством нефтепродуктов и транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых, а также в финансовом секторе. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата повысилась до 70–77% среднего по экономике уровня. Особенности вознаграждения за труд по видам экономической деятельности оказывали существенное влияние на формирование структуры доходов и расходов, на потребительский спрос населения, на характер занятости и распределение трудовых ресурсов в экономике.

Уровень и доля оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП оказывали доминирующее влияние на социальные параметры, в том числе на рынок труда. В 2012 г. чис-

ленность занятых в экономике повысилась до 71,3 млн чел. против 70,7 млн чел. в 2011 г., что вызвало снижение уровня общей безработицы до 5,8% против 6,8%.

Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, в расчете на 100 вакансий) в декабре 2012 г. по сравнению с январем того же года снизился со 117,4 до 91,3 (табл. 7).

Таблица 7

Динамика основных показателей состояния рынка труда в 2010–2012 гг.

	2010	2011	Кварталы				2012	Кварталы			
			I	II	III	IV		I	II	III	IV
Численность занятых в экономике, млн чел.	69,8	70,7	69,4	70,7	71,9	70,9	71,3	69,9	71,7	72,3	71,4
Численность безработных, млн чел.	5,6	5,0	5,6	5,0	4,8	4,7	4,3	4,9	4,2	4,0	4,0
Уровень безработицы, % к экономически активному населению	7,5	6,6	7,5	6,6	6,2	6,3	5,7	6,5	5,5	5,3	5,3
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, млн чел.	2,2		1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,3	1,2	1,1	1,0
Уровень зарегистрированной безработицы, % к экономически активному населению	2,5	1,4	2,2	2,0	1,7	1,9	1,5	1,8	1,6	1,4	1,4
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	21090	23369	21354	23154	23352	26905	26690	24407	26547	26237	29702
В % к соответствующему периоду предыдущего года											
Численность занятых в экономике	100,6	101,3	102,1	101,0	101,1	101,1	100,7	100,9	101,4	100,6	100,7
Численность безработных	89,1	89,1	85,7	88,1	91,8	91,6	85,3	91,1	84,8	84,4	85,0
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости	90,0	76,3	73,1	75,4	78,0	80,2	80,9	80,1	78,5	79,9	82,4
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	112,4	111,5	111,2	112,5	112,2	115,7	113,3	114,6	115,5	113,3	111,0
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата	105,2	102,8	101,6	102,7	103,8	108,5	107,8	110,3	111,3	106,9	104,2

Источник: Росстат.

Отметим, что в период 2000–2012 гг. изменение спроса на рабочую силу определялось смещением занятости в виды деятельности, оказывающие услуги. В последние годы практически по всем видам деятельности в промышленности фиксировалось сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшалось число рабочих мест в обрабатывающих производствах. В среднегодовой темп роста производительности труда 2010–2012 гг. составил 103,1% и остался существенно ниже докризисных показателей (табл. 8).

Низкая эффективность использования факторов производства является одной из основных причин снижения конкурентоспособности российской экономики. Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывал существенный разрыв в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней в целом по экономике даже в кризисных условиях. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда стали довольно жестко ограничиваться изменения-

ми конкурентной среды на товарных рынках вследствие роста курса рубля и повышения давления со стороны импорта.

Таблица 8

**Динамика производительности труда в экономике
Российской Федерации, % к предыдущему году**

	Код ОКВЭД	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
В целом по экономике		107,0	106,5	105,5	107,5	107,5	104,8	95,9	103,0	103,8
Из нее:										
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	A	105,6	102,9	101,8	104,3	105,0	110,0	104,6	90,0	119,9
рыболовство, рыбоводство	B	102,1	104,3	96,5	101,6	103,2	95,4	106,3	76,4	112,5
добыча полезных ископаемых	C	109,2	107,3	106,3	103,3	103,1	100,9	108,5	100,6	101,2
обрабатывающие производства	D	108,8	109,8	106,0	108,5	108,4	102,6	95,9	108,3	105,9
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	E	103,7	100,7	103,7	101,9	97,5	102,1	96,3	99,0	99,9
строительство	F	105,3	106,8	105,9	115,8	112,8	109,1	94,4	98,7	102,8
оптовая и розничная торговля	G	109,8	110,5	105,1	110,8	104,8	108,1	99,0	98,8	104,8
гостиницы и рестораны	H	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	86,7	94,5	101,2
транспорт и связь	I	107,5	108,7	102,1	110,7	107,5	106,4	95,4	102,4	102,6
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	K	102,5	101,3	112,4	106,2	117,1	107,5	97,5	99,4	101,2
Справочно: реальная начисленная заработная плата		110,9	110,6	112,6	113,3	117,2	111,5	96,5	105,2	102,8

Источник: Росстат.

Опережающий рост заработной платы относительно производительности труда усилил нагрузку на экономику и отразился на результатах финансовой деятельности.

В 2012 г. докризисных значений рентабельности в целом по экономике пока достичь не удалось. Рентабельность проданных товаров, продукции и работ по итогам 2012 г. составила 9,7% и была на 1,8 п.п. ниже показателя предыдущего года. Самым прибыльным видом деятельности за 2012 г. продолжала оставаться добыча полезных ископаемых.

При сложившейся конъюнктуре цен на мировом и внутреннем рынках энергоносителей предприятия, занятые добычей полезных ископаемых, получили по итогам 2012 г. положительный сальдированный финансовый результат в размере 1503,9 млрд руб., что составило 98,4% аналогичного показателя прошлого года. Несколько улучшилось финансовое положение предприятий обрабатывающих производств: за 2012 г. их сальдированный финансовый результат составил 2093,3 млрд руб. и на 12,8% превысил прошлогодний уровень. При общей тенденции к замедлению темпов роста в промышленности рентабельность добывающего производства в 2012 г. снизилась до 31,1% против 35,7% в предыдущем году, по обрабатывающему производству – до 11,0% против 13,2% (табл. 9).

Таблица 9

**Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов
организаций по видам экономической деятельности
2007–2012 гг., %**

	2007	2008	2009	2010	2011	По неполному кругу предприятий и организаций	
						2011	2012
Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг							
Экономика, всего	13,1	13,0	10,8	10,0	9,6	11,5	9,7
В том числе:							
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	14,3	10,0	7,8	9,1	9,1	10,3	11,7
рыболовство, рыбоводство	8,4	7,4	20,7	19,6	18,2	22,0	21,4
добыча полезных ископаемых	30,5	25,4	28,8	31,9	31,4	35,7	31,1
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	30,1	22,6	28,2	29,2	27,5	32,1	28,8
обрабатывающие производства	18,3	17,1	13,4	14,8	13,2	13,2	11,0
производство транспортных средств и оборудования	6,1	4,1	1,5	4,8	5,5	7,5	6,0
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,2	4,9	6,8	7,1	6,4	6,6	4,6
строительство	5,8	5,6	5,0	4,5	4,3	6,8	3,7
оптовая и розничная торговля	8,8	10,8	7,1	8,3	8,9	10,5	8,2
транспорт и связь	15,7	14,2	13,4	13,5	11,4	12,8	12,2
Рентабельность активов							
Экономика, всего	10,4	5,4	5,5	6,7	6,5	7,0	6,8
В том числе:							
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	6,4	4,8	2,9	2,9	3,9	4,2	4,8
рыболовство, рыбоводство	8,0	1,0	15,1	13,3	11,9	13,8	18,7
добыча полезных ископаемых	11,4	10,5	8,8	11,6		18,4	15,3
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,0	10,3	9,1	10,9	13,2	17,9	15,2
обрабатывающие производства	14,8	8,6	6,1	8,2	8,4	8,2	7,9
производство транспортных средств и оборудования	4,4	-2,0	-5,1	-0,3	2,1	2,9	2,2
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,5	2,3	2,2	4,6	1,1	1,4	2,2
строительство	4,6	3,1	2,6	2,0	2,1	2,6	2,7
оптовая и розничная торговля	9,0	5,3	7,8	7,1	9,8	10,2	8,2
транспорт и связь	8,0	5,4	4,4	5,3	4,9	4,7	5,4

Источник: Росстат.

**4.1.4. Динамика и структура производства
по видам экономической деятельности**

В 2012 г. фиксировалось ослабление годовой и квартальной динамики практически по всем видам экономической деятельности. Индекс физического объема выпуска по базовым видам экономической деятельности составил 102,6% к предыдущему году против 105,5% в 2011 г. Замедление темпов промышленного производства определило сокращение спроса на услуги отраслей инфраструктуры рынка. Индекс грузооборота транспорта составил 101,7% к 2011 г. Негативное влияние на экономическую динамику оказало снижение производства продукции сельского хозяйства в 2012 г. на 4,7% относительно предыдущего года. Со второй половины года произошло значительное замедление темпов строительной деятельности (табл. 10).

Таблица 10

**Индексы основных показателей производства в 2011–2012 гг., %
к соответствующему периоду предыдущего года**

	2011					2012				
	Год	Кварталы				Год	Кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
ВВП	104,3	104,0	103,4	105,0	104,8	103,4	104,9	103,9	102,9	102,6
Выпуск товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности	105,5	105,6	104,0	106,7	105,6	102,6	105,0	103,2	101,6	101,1
Аграрный комплекс										
Продукция сельского хозяйства	123,0	100,7	100,6	129,7	134,7	95,3	104,0	104,3	94,0	89,4
Промышленный комплекс										
Добыча полезных ископаемых	101,9	103,3	101,7	102,2	101,3	101,1	101,9	100,4	101,2	100,9
Обрабатывающее производство	106,5	110,6	105,8	105,7	104,6	104,1	104,4	104,7	104,5	102,8
Производство электроэнергии, газа и воды	100,1	99,0	101,9	101,4	98,5	101,2	102,6	100,8	100,0	100,5
Инвестиционный комплекс										
Строительство	105,1	102,6	99,9	105,6	109,1	102,4	105,0	104,6	98,9	102,8
Ввод в действие жилой площади	106,6	97,6	95,2	114,3	111,8	104,7	105,7	98,7	104,2	107,1
Инвестиции в основной капитал	108,3	99,2	105,0	108,2	113,6	106,7	116,6	110,2	107,3	101,3
Производство машин и оборудования	100,5	111,0	113,2	112,5	100,8	100,4	119,8	88,1	90,2	100,4
Производство строительных материалов	109,3	112,7	109,3	108,6	106,5	105,6	112,7	109,9	104,8	100,6
Инфраструктура рынка										
Оборот розничной торговли	107,0	105,0	105,7	107,9	109,0	105,9	107,6	107,0	104,8	104,5
Грузооборот транспорта	103,4	103,9	105,2	102,4	102,3	101,7	103,8	99,8	102,8	100,6

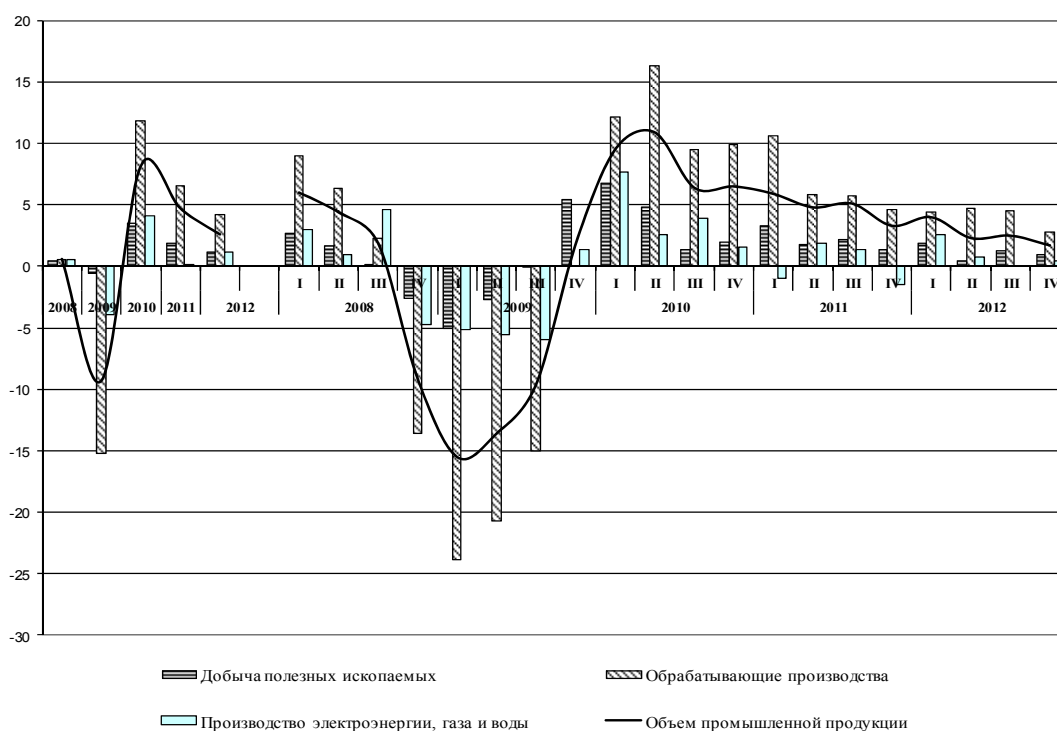
Источник: Росстат.

Наибольшее снижение промышленного производства было зафиксировано в 1-м полугодии 2009 г., когда спад составил 14,5% к уровню соответствующего периода предыдущего года, в том числе в обрабатывающем производстве – 22,3%. С начала 2-го полугодия 2009 г. в результате восстановления внешнего спроса и антикризисных мер правительства ситуация стала выправляться, и по итогам года в целом промышленное производство сократилось на 9% уровня предыдущего года.

С восстановлением спроса мирового и внутреннего рынков на энергоносители рост добычи полезных ископаемых в IV квартале 2009 г. дал импульс к развитию обрабатывающих производств. Рост промышленного производства в 1-м полугодии 2010 г. составил 110,2%, в том числе добывающих производств – 105,8% и обрабатывающих – 114,3%. С III квартала 2010 г. экономический рост замедлился, что было вызвано снижением темпов роста экспорта. Индекс промышленного производства в 2010 г. составил 108,2%, в том числе в добыче полезных ископаемых – 103,5% и в обрабатывающем производстве – 111,8%. Отметим, что добывающее производство по итогам 2010 г. на 2,3% превысило показатели докризисного 2008 г.

На протяжении 2011 г. в промышленности фиксировалось замедление темпов роста, что в значительной степени определялось высокой базой предыдущего года. Индекс промышленного производства составил в 2011 г. 104,7%, в том числе в обрабатывающем производстве – 106,5%. По итогам 2011 г. обрабатывающее производство вышло на докризисный уровень, что наряду с сохранением роста добывающего производства определило восстановление промышленности на докризисном уровне.

Достигнув предкризисного уровня, российская экономика со второй половины 2012 г. начала демонстрировать признаки замедления роста, поскольку структура экономики не претерпела существенных изменений, а потенциал воздействия факторов, способствующих росту, оказался фактически исчерпанным. В 2012 г. в промышленности фиксировалось ослабление квартальной динамики, связанное с резким замедлением темпов роста обрабатывающего производства. В IV квартале 2012 г. индекс обрабатывающего производства снизился до 102,8% к аналогичному периоду предыдущего года и в результате по итогам года составил 104,1%. Одновременное замедление темпов добычающего производства до 101,1% и производства и распределения электроэнергии, газа и воды до 101,2% по сравнению с 2011 г. определило снижение обобщающего индекса по промышленности до 102,6% (рис. 6).



Источник: Росстат.

Рис. 6. Темпы прироста производства по видам экономической деятельности в промышленности в 2008–2012 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров. Медленное восстановление инвестиционного спроса определило особенности функционирования машиностроительного комплекса.

В острой фазе кризиса в 2009 г. объемы производства в машиностроительном комплексе составляли 2/3 уровня 2008 г. Особенности посткризисного восстановления машиностроения определились опережающим ростом производства транспортных средств и оборудования, в основе которого лежали государственная поддержка и стимулирование спроса. В 2012 г. производство транспортных средств и оборудования на 16,6% превысило показатель 2008 г. Динамика производства машин и оборудования, а также производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования на протяжении последних четырех лет была крайне неустойчивой. Если в 2010 г. высокие темпы роста по этим видам деятельности определялись низкой базой предыдущего года, то торможение динамики в 2011–2012 гг. было связано с ослаблением внутреннего спроса на капитальные товары. В 2012 г. производство машин и оборудования осталось на 15,5% и производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования на 8,7% ниже показателя 2008 г. Несмотря на динамичное развитие производства транспортных средств, машиностроение в целом не достигло докризисных показателей. Это стало одним из факторов медленного восстановления сопряженных производств. Metallургическое производство и производство готовых металлических изделий восстановились на докризисном уровне только в 2012 г. Низкая инвестиционная активность определила сохранение кризисных явлений в производстве строительных материалов. Отметим, что негативное влияние резкого замедления инвестиций в основной капитал в IV квартале 2012 г. усилило тенденцию к ослаблению динамики по всему комплексу сопряженных производств.

В потребительском комплексе обрабатывающего производства в 2009–2012 гг. опережающими темпами относительно докризисного периода росло производство пищевых продуктов. В текстильном и швейном производстве, а также в производстве кожи и обуви в 2012 г. сохранились кризисные явления: падение производства составило соответственно 2,0 и 10,9% относительно предыдущего года.

В сегменте промежуточных товаров докризисный уровень превышен в производстве резиновых и пластмассовых изделий, в химическом производстве и в производстве кокса и нефтепродуктов. Это определилось одновременным восстановлением спроса внутреннего и внешнего рынков на эти товары.

В целом структура посткризисного восстановления промышленности повторяла схему развития 1998–2000 гг., когда рост начался в производстве пищевых продуктов, в добыче полезных ископаемых, а также в обрабатывающих производствах, связанных с переработкой углеводов и других минерально-сырьевых ресурсов, а затем распространился и на другие виды экономической деятельности в промышленности (рис. 7). Однако в 2012 г. неустойчивый характер динамики основных макропоказателей и медленные темпы восстановления инвестиционного и финансово-кредитного секторов экономики определяют систему ограничений развития российской экономики в краткосрочном периоде.



Источник: Росстат.

Рис. 7. Темпы прироста обрабатывающего производства по видам экономической деятельности в 2012 г., % к 2008 г.

4.2. Российские промышленные предприятия в 2012 г.

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара (ИЭП) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1100 предприятий, на которых работают более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 70–75%.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Вопросы анкеты носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без какой-либо документации. Принципиально важно, что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о по-

ложении дел на предприятии и непосредственное отношение к руководству предприятием.

При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизится» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Например, увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло число предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с -5 до -12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

4.2.1. Российская промышленность втягивается во вторую волну кризиса?

Сохраняющаяся невнятность и ограниченность официальной промышленной статистики оставалась в 2012 г. одной из главных проблем для ее потребителей и породила оживленные дискуссии на тему, втягивается ли российская промышленность во вторую волну кризиса или переходит в состояние «новой нормальности», принципиально отличающейся от динамичного развития первого десятилетия XXI в. Указанные обстоятельства сохранили актуальность оценки общего состояния российской промышленности на основе индекса промышленного оптимизма ИЭП (ИПО ИЭП)¹.

Этот индекс в условиях экономического кризиса позволяет решить несколько важных задач. Во-первых, он дает возможность почти в режиме реального времени (по сравнению с частотой и оперативностью официальной статистики) получать представление о состоянии отечественной промышленности. Во-вторых, предприятия, участвующие в опросах ИЭП, – это «средний класс» российской промышленности.

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов конъюнктурной анкеты ИЭП:

1) фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения;

2) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы;

3) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак;

4) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения.

Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов.

Индекс может принимать значение от -100 до +100. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

Они расположены по всей территории страны и относятся преимущественно к обрабатывающим отраслям. Информация о состоянии таких предприятий не всегда вовремя и в нужном объеме доходит до властей и аналитиков. В-третьих, индекс рассчитывается на основе показателей, не имеющих аналогов в системе государственной статистики, но описывающих важнейшие стороны реальной ситуации в российской промышленности (спрос, запасы, планы выпуска). Они очень точно и полно характеризуют положение предприятий, о чем свидетельствует 20-летний опыт проведения и анализа более 240 опросов. Длительные, персонифицированные и неформальные отношения с респондентами (90% которых являются руководителями предприятий) создают условия для получения наиболее объективных данных о российской промышленности. В результате ИПО ИЭП дает представление о реальном положении в российской промышленности.

Как показали расчеты, конец 2011 г. завершился для российской промышленности крайне неудачно. За последний квартал индекс снизился до полуторалетнего минимума, хотя еще в середине года достиг почти посткризисного рекорда. Январь 2012 г. закрепил негативные тенденции: показатель упал до нуля. Следующие месяцы начавшегося года показали, что промышленность пыталась отойти от опасной черты, за которой могло начаться уже определенное втягивание во вторую волну кризиса. Однако рост показателя за февраль – апрель составил только 3 пункта и определялся в основном увеличением удовлетворенности текущими объемами продаж под влиянием незначительного замедления темпов снижения спроса. Однако другие составляющие индекса не позволяли ему подняться до прежних положительных значений, регистрировавшихся в 2011 г.

Во II квартале 2012 г. настроения в промышленности вновь начали падать: сначала до нулевого уровня в мае, а затем – до 28-месячного минимума. За май – июнь показатель потерял 7 пунктов и в результате утратил последние крупницы оптимизма, которые удерживали его «в плюсе» первые месяцы 2012 г. Самой значительной корректировке подверглись оценки спроса. Промышленность все меньше была готова довольствоваться снижающимися объемами продаж и, похоже, начала втягиваться во вторую волну кризиса.

А надежд на выход из сложившейся ситуации в промышленности становилось все меньше. С начала 2012 г. индекс прогнозов потерял более 11 пунктов и вышел в июне на уровень 34-месячного минимума. Самые большие потери понесли планы выпуска. Прогнозы спроса ухудшились за II квартал на 9 пунктов и впервые за 35 месяцев перестали быть положительными. Планы найма работников имели наиболее очевидную негативную окраску, поскольку достигли после очистки от сезонности –8 пунктов, потеряв с начала 2012 г. 11 пунктов.

Однако в III квартале ситуация в российской промышленности стала улучшаться. Сначала индекс оптимизма восстановил провал июня за счет резкого улучшения прогнозов производства и оценок запасов готовой продукции. Однако снижение спроса

продолжалось, причем с растущей интенсивностью. Но у большинства предприятий подобная динамика получила нормальную оценку, не изменившуюся с июня, когда снижение было менее интенсивным. Промышленность, похоже, ожидала более резкого падения продаж, поэтому скромное (совсем не кризисное) ухудшение показателя было оценено, скорее, позитивно, чем негативно.

Рост оптимизма в промышленности продолжался до конца III квартала. Индекс ИЭП за этот период уверенно вырос на 6 пунктов после столь же уверенного снижения во II квартале. А к исходу III квартала он достиг одного из лучших значений 2012 г. за счет роста трех составляющих из четырех. Самый большой положительный вклад пришелся на запасы готовой продукции. В сентябре их баланс стал нулевым, что стало свидетельством предельно осторожного поведения производителей и нежелания рисковать, выпуская продукцию под возможный рост спроса в будущем. Но это же обстоятельство улучшило планы выпуска. Промышленность была готова перейти от нулевых темпов роста к положительной динамике выпуска. IV квартал 2012 г. мог стать, по мнению предприятий, началом выхода из затянувшейся стагнации. Все планы и прогнозы в промышленности на последние месяцы года претерпели явные положительные изменения. Сводный индекс прогнозов ИЭП демонстрировал готовность предприятий вытянуть российскую экономику из стагнации в конце 2012 г.

Однако в начале IV квартала индекс оптимизма претерпел резкие негативные изменения, причиной которых стало ухудшение трех составляющих показателя из четырех. Формальное сохранение четвертой компоненты индекса – оценок запасов готовой продукции – на «лучших» за предыдущие полтора года уровнях свидетельствовало, скорее, о минимальных надеждах на рост продаж, чем о невозможности удовлетворить спрос и об использовании для этих целей складских накоплений. Расчет ноябрьского значения индекса оптимизма ИЭП показал дальнейшее ухудшение ситуации в российской промышленности. Значение показателя стало явно отрицательным и опустилось до трехлетнего минимума. Спрос продолжал давить на настроения российской промышленности. И только прогнозы выпуска удерживали показатель от большего снижения.

Российская промышленность завершила 2012 г. в крайне пессимистичном настроении (см. *рис. 8*). Индекс оптимизма опустился до трехлетнего минимума и уверенно закрепился в отрицательной зоне, а надежды на оживление промышленного роста (индекс прогнозов промышленности) в 2013 г. крайне слабы. Основной причиной снижения индекса оптимизма стало продолжающееся сокращение удовлетворенности текущими объемами продаж.

Таким образом, динамика основных показателей российской промышленности в 2012 г. демонстрировала явное ухудшение ситуации по сравнению с 2011 г. Индекс оптимизма в течение года лишь незначительно превышал нулевой уровень, но опускался до существенных негативных значений.

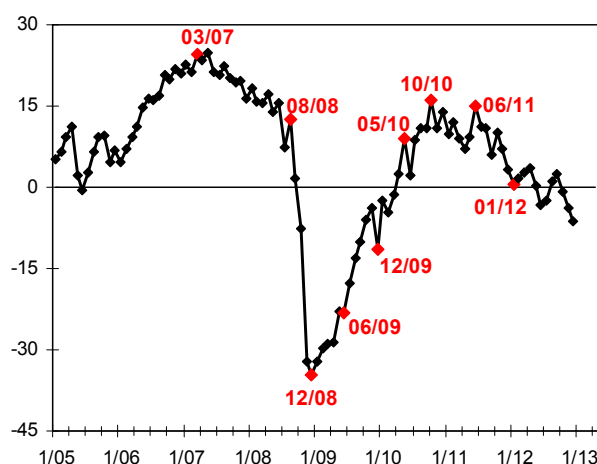


Рис. 8. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 2005–2012 гг.

4.2.2. Динамика основных показателей российской промышленности

2012 год начинался для российской промышленности сложно. Очевидное снижение спроса на продукцию заставляло предприятия замедлять (практически до полной остановки) темп роста выпуска, увольнять работников и крайне осторожно повышать цены. Однако резкий рост оптимизма прогнозов показывал, что промышленность надеялась на выход из затянувшегося кризиса.

В начале года, как и полагается в условиях национальных каникул, произошло резкое сокращение спроса на промышленную продукцию. Впрочем, в этот раз январский спад продаж стал продолжением негативных тенденций в динамике спроса, сформировавшихся еще в сентябре 2011 г., когда продажи продукции перестали расти, потом стали снижаться с нарастающей интенсивностью (темпом) и достигли в январе 2012 г. такого высокого темпа снижения, который не регистрировался ни разу после дефолта 1998 г. в январе, за исключением, разумеется, кризисного января 2009 г. Очистка от сезонности «выправила» такой результат начала года, но только до худшего темпа роста с сентября 2009 г.

Несмотря на слабый спрос, баланс оценок запасов готовой продукции в январе не претерпел принципиальных изменений и остался в пределах границ, соблюдаемых показателем с начала II квартала 2011 г. Решительная и негативная корректировка выпуска в январе 2012 г. в соответствии с предсказуемой динамикой спроса позволила предприятиям довести совпадение фактических изменений этих двух показателей до 72%, чего не наблюдалось в нашей промышленности с ноября 2008 г. – января 2009 г, когда предприятиям не оставалось ничего другого кроме следования за резко сокращающимся спросом.

Цены предприятий в январе, наоборот, показали рост, тоже традиционный для начала года, как падение спроса или выпуска. Но и в динамике этого показателя наблюда-

лись аномалии. Во-первых, увеличение темпов роста цен было зарегистрировано впервые за истекшие 12 месяцев. В течение всего 2011 г. темп роста цен снижался, делая лишь короткие остановки и потеряв за год 55 пунктов. При этом в декабре 2011 г. было зарегистрировано самое интенсивное снижение показателя за предыдущие два с половиной года. Во-вторых, в начале 2012 г. темп роста цен значительно уступает скачку начала 2011 г. (что объясняется как природными катаклизмами горячего лета 2010 г., так и рукотворными факторами). Но уступает январский 2012 г. рост цен и скачкам цен предкризисных январей всего периода 1999–2008 гг. В-третьих, предприятия в течение 2011 г. понимали бесперспективность попыток перехода к более интенсивному росту цен, снижая прогнозы их роста практически постоянно до октября.

Восстановление нормальной экономической динамики после январских национальных каникул происходило неуверенно. Продолжалось сокращение спроса, его прогнозы оставались слабыми. Начавшийся набор персонала тоже был слаб и имел мало шансов на продолжение в следующие месяцы.

В феврале динамика спроса претерпела принципиальные, но традиционные положительные изменения по сравнению с каникулярным январем и небольшие – по сравнению с IV кварталом 2011 г. (см. *рис. 9*). Однако февральское восстановление продаж оказалось слабым: баланс (темп изменения) лишь вырос после провального по межкризисным (1999–2008 гг.) и посткризисным (2009–2011 гг.) меркам января 2012 г. до значений чуть лучших, чем в последнем квартале 2011 г. Но, что самое неприятное, – остался в отрицательной зоне. То есть спрос на промышленную продукцию продолжал сокращаться. Однако баланс оценок запасов готовой продукции не претерпел в феврале существенных изменений, сохранившись в целом по промышленности на уровне небольшого и уже привычного избытка. Промышленность, таким образом, вполне успешно решала проблему запасов готовой продукции, не допуская как чрезмерного затоваривания своих складов, так и их опустошения. Последнее позволило предприятиям продемонстрировать позитивную динамику выпуска: исходный темп роста улучшился после январского провала сразу на 61 пункт, очищенный от сезонности – на 9.

Первый квартал года продемонстрировал в итоге слабые результаты. Рост спроса, появившийся только в конце периода и исчезнувший после очистки от сезонности, имел, по прогнозам предприятий, мало шансов на продолжение. Это обстоятельство привело к увеличению избыточности запасов, к снижению темпов роста выпуска и к негативной корректировке планов производства на следующий квартал.

Хотя динамика спроса в марте на промышленную продукцию вновь продемонстрировала позитивные изменения, очистка от сезонности все-таки оставила баланс показателя в отрицательной зоне с мизерным увеличением, т.е. имело место лишь замедление интенсивности падения спроса. При этом дальнейшее улучшение динамики продаж предприятиям представлялось сомнительным. Однако даже такие изменения в динамике продаж заслужили высокую оценку предприятий. За февраль-март 2012 г. разность оценок

удовлетворенности спросом улучшилась на 21 пункт и развернула индекс промышленного оптимизма у опасной черты, к которой он скатывался все второе полугодие 2011 г.

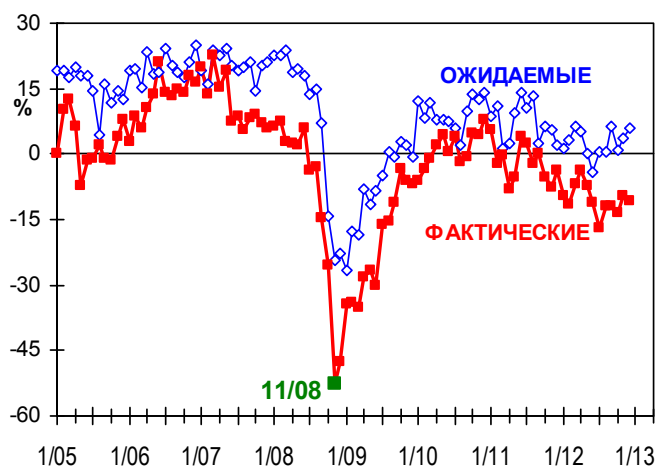


Рис. 9. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности
(баланс = % роста – % снижения)

В марте данные о динамике производства (до очистки от сезонности) продемонстрировали на первый взгляд увеличение темпов роста выпуска на 10 пунктов. Однако полученный в итоге результат оказался хуже показателей аналогичных месяцев последних 10 лет (кроме, естественно, марта 2009 г.). И очистка от сезонности показала, что в марте 2012 г. темп роста производства после февральского всплеска вернулся к прежним низким и поэтому едва различимым Росстатом значениям. Промышленность совсем не готова была наращивать выпуск в условиях вялого роста спроса и низкого оптимизма его прогнозов.

Производственные планы предприятий подтверждали этот вывод (см. рис. 10). Такого вялого (пока еще) роста промышленность не планировала с начала 2010 г. При этом мартовский опрос продемонстрировал принципиальное изменение в формировании производственных планов предприятий. В начале I квартала 2012 г. предприятия показали высокий рост оптимизма планов выпуска, которые на 26% (точнее – в 26% случаев) опережали их же прогнозы спроса. Такого существенного опережения прогнозов спроса над планами выпуска в промышленности не регистрировалось четыре года. Но в конце квартала промышленность перешла к усиленному торможению своих планов выпуска относительно своих же прогнозов спроса: доля предприятий, которые планировали отставание изменений производства от изменений спроса, возросла до 10%. Столь высокое (т.е. пессимистичное) значение этого показателя не регистрировалось более полутора лет.

Скромные позитивные изменения в динамике спроса и выпуска в начале II квартала, а также наступившая после завершения выборов определенность не добавили оптимизма промышленности. Недостаточный спрос, рост излишних запасов, снижение опти-

мизма планов выпуска и найма, увеличение навеса избыточных мощностей и исчезновение дефицита кадров – таковы были оценки ситуации российскими промышленными предприятиями.

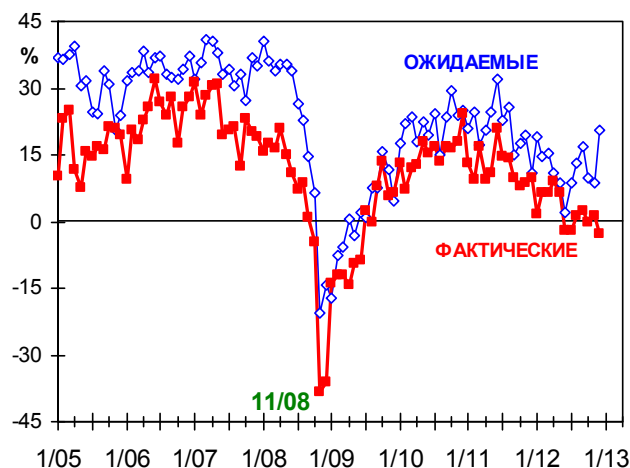


Рис. 10. Изменения объемов производства, очищенные от сезонности
(баланс = % роста – % снижения)

В апреле темпы изменения спроса показали рост продаж с прежней (мартовской) положительной интенсивностью по исходным данным. Однако очистка от сезонности снизила значение показателя до –2 пунктов, что может интерпретироваться как отсутствие изменений. Но по сравнению с результатами первых месяцев года, когда интенсивность снижения спроса достигала –9...–7 пунктов, –2 выглядят позитивно. Прогнозы спроса улучшились в марте-апреле до +8 пунктов после удивительной стабильности в сентябре 2011 г. – феврале 2012 г. на уровне +4 пункта. А удовлетворенность продажами стабилизировалась на уровне 53%.

В апреле динамика промышленного производства продемонстрировала некоторые положительные сдвиги. Исходные данные показали сохранение темпа роста на мартовском уровне, а очищенные от сезонности – улучшение до 11-месячного максимума.

Однако планы предприятий не предполагали сохранения достигнутых темпов роста выпуска в мае-июне. Еще одним «минусом» планов выпуска стало их отставание от прогнозов спроса. Если ранее в среднем только 6% предприятий имели планы выпуска, отстающие от прогнозов спроса, то в марте-апреле 2012 г. отставание зарегистрировано уже у 12% производителей.

Во II квартале 2012 г. опросы зарегистрировали принципиальные изменения в системе помех росту производства (по версии руководителей промышленных предприятий).

Самые существенные изменения произошли с помехой «неясность текущей экономической ситуации и ее перспектив» (см. рис. 11). За квартал (точнее, с января 2012 г.) ее упоминание снизилось с 39 до 23% и вернулось на средний уровень 2010 – начала

2011 г. Резкий рост этого фактора (с 23 до 36%) был зарегистрирован в октябре 2011 г. Январь 2012 г. добавил еще 3 п.п. Таким образом, апрельское падение неопределенности связано, скорее всего, с завершением бурного этапа думских и президентских выборов, а также с формированием у общества представлений о распределении власти в государстве и экономике.

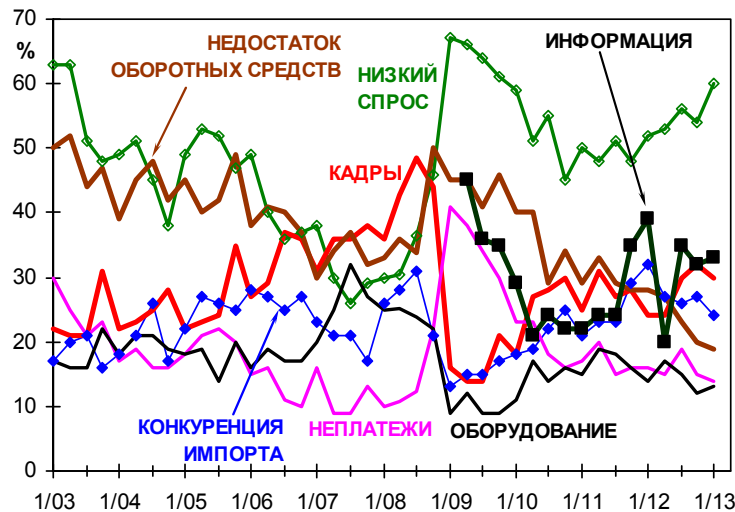


Рис. 11. Помехи для роста производства, 2003–2012 гг.

Позитивность возврата к прежнему уровню определенности в экономике сглаживалась не очень хорошими представлениями предприятий о ее деталях. Во-первых, промышленность не видела и не рассчитывала на оживление спроса на производимую продукцию. Низкий спрос в апреле 2012 г. достиг 55% сдерживающего влияния в реальном секторе. Устойчивый рост избыточности запасов готовой продукции и негативная корректировка планов выпуска подтверждали этот тезис.

Во-вторых, промышленность избавилась от дефицита кадров, что говорит, скорее, о том, что она избавилась от иллюзий возврата к прежним темпам роста выпуска и необходимости дополнительного набора работников.

В-третьих, сдерживающее влияние недостатка оборотных средств опустилось до исторического минимума в 26% за всю 20-летнюю историю мониторинга. Предкризисный минимум этого показателя составлял 30%, а исторический максимум – 83%. Получается, что некогда самый дефицитный ресурс (а он еще и конкурировал до конца 2008 г. по распространенности с недостаточным спросом) сдерживал рост выпуска только у четверти промышленности, тогда как спрос – более чем у половины. Предприятия имели все меньше ресурсных ограничений для роста выпуска, но все больше – спросовых. Дополняло картину практически нулевое влияние на промышленный рост недостатка кредитов. Уже пять кварталов подряд только 3% (три!) промышленных предприятий отмечали этот фактор в качестве лимитирующего.

В-четвертых, в промышленности увеличился навес избыточных мощностей. В апреле 2012 г. 21% предприятий считали, что у них «более чем достаточно» станков, машин и оборудования в связи с ожидаемыми изменениями спроса. И только 5% считали, что их недостаточно. Это обстоятельство негативно сказывалось на инвестиционных планах предприятий. В апреле они снизились на 8 пунктов до 12-месячного (если исключить провал декабря 2011 г.) минимума.

В мае 2012 г. динамика спроса, выпуска и занятости была, скорее, негативна, чем позитивна. Оценки спроса и запасов готовой продукции свидетельствовали об ухудшении настроений в промышленности. А прогнозы и планы предприятий не предвещали улучшения ситуации в следующие месяцы.

Фактические изменения спроса в мае не смогли удержать позитивную динамику ни по исходным, ни по очищенным от сезонности данным. В результате небольшой положительный всплеск марта-апреля сменился стагнацией продаж. Исходные прогнозы спроса после взлета в I квартале на 43 пункта продолжали терять оптимизм. Хотя они снизились на 13 пунктов и продолжали оставаться в положительной зоне (+9 пунктов), но очистка от сезонности опустила их до +2 пунктов, что стало 20-месячным минимумом. Негативная динамика фактических продаж и снижение оптимизма прогнозов спроса спровоцировали дальнейший рост избыточности запасов готовой продукции.

В июне динамика основных индикаторов (спроса, выпуска, занятости, цен) сохранила негативные тенденции и все определеннее приближала российскую промышленность ко второй волне кризиса. Планы и прогнозы предприятий не сулили улучшения ситуации в следующие месяцы. Исходная динамика спроса на промышленную продукцию претерпела на первый взгляд «позитивные» изменения: снижение спроса сменилось стагнацией продаж. Однако очистка от сезонности лишила июньские данные и этого позитива: спрос продолжал снижаться, и темп снижения увеличился еще на два пункта. Такая динамика продаж получила адекватную оценку производителей. За месяц баланс оценок спроса ухудшился на 9 балансовых пунктов и составлял только +4 пункта, хотя еще в октябре 2011 г. его значение достигло +31. Промышленность все меньше была готова довольствоваться снижающимися объемами продаж. Прогнозы предприятий не сулили улучшения ситуации с продажами.

Между тем баланс оценок запасов готовой продукции в июне впервые за 5 месяцев снизился (т.е. улучшился). В мае же показатель достиг 33-месячного максимума, что говорило о формировании самого масштабного с августа 2009 г. навеса избыточных (для текущих условий!) складских накоплений (см. *рис. 12*). Дальнейшее увеличение излишков в условиях слабого спроса и снижения надежд на его оживление промышленность сочла неразумным и приступила к расчистке складов.



Рис. 12. Баланс оценок запасов готовой продукции (баланс = % выше – % ниже)

В июне исходный темп роста выпуска потерял еще 7 пунктов, а общие потери этого показателя за II квартал составили 24 пункта. В результате в конце второго полугодия интенсивность роста производства оценивалась предприятиями в +3 пункта, тогда в июне 2011 г. она составляла +25, а в июне 2010 г. +19 пунктов. Очистка от сезонности уменьшила величину потерь промышленного роста за квартал, но ухудшила итог: баланс стал равен +1 пункту, что означало остановку роста производства в июне.

Изменения спроса в июле продолжили тенденцию предыдущих трех месяцев – тенденцию нарастающего замедления продаж. Однако у большинства предприятий (54%) подобная ситуация получила нормальную оценку, и даже чуть лучшую, чем в июне (тогда нормальным спрос признали 52% предприятий), когда снижение было менее интенсивным. Промышленность, похоже, ожидала более резкого падения продаж, поэтому скромное (совсем не кризисное) ухудшение показателя было оценено, скорее, позитивно, чем негативно. Это обстоятельство, возможно, стало причиной резкого пересмотра промышленностью прогнозов продаж. После четырех месяцев ухудшения по исходным данным и трех – по очищенным от сезонности в июле ожидания улучшились на 5 пунктов по исходным и на 9 – по очищенным.

Динамика промышленного производства не претерпела в июле принципиальных изменений по сравнению с июнем: рост выпуска прекратился, кризисное (и аналогичное концу 2008 г.) падение не началось. При этом планы выпуска, подобно прогнозам спроса, сменили тренд: после пяти месяцев нарастания негативных ожиданий, закончившегося достижением в июне трехлетнего минимума, июльские данные показали скачок позитивных прогнозов сразу на 9 пунктов. Совпадение предполагаемых изменений спроса и производства было зарегистрировано у 75% предприятий, и только у 8% изменения выпуска должны были опережать динамику спроса. Промышленность на первый взгляд достаточно аккуратно выстраивала свои производственные планы в соот-

ветствии с достаточно позитивными для того периода прогнозами спроса. Однако уверенности в их реализации у предприятий было немного.

Об этом говорили оценки достаточности мощностей в связи с ожидаемыми изменениями спроса (см. *рис. 13*). В июле 2012 г. баланс этих оценок подскочил сразу на 9 пунктов и стал десятиквартальным максимумом. Таким образом, четверть (26%) промышленных предприятий считали свои мощности избыточными, а ведь еще в начале 2011 г. таких оценок было только 11%.

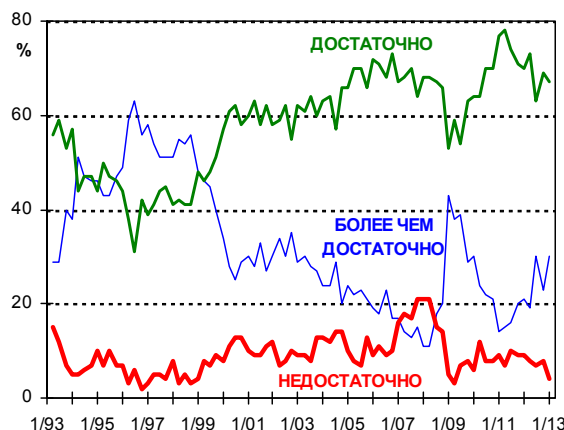


Рис. 13. Доля предприятий с избыточными, достаточными и недостаточными мощностями

В августе состояние российской промышленности, скорее, улучшилось, чем ухудшилось. Замедление снижения спроса позволило предприятиям избежать сокращения выпуска, внести позитивные коррективы в планы производства и снизить интенсивность сокращения персонала при полном контроле над запасами готовой продукции. Однако неуверенность в будущем заставляла минимизировать инвестпланы и продолжать увольнения.

В августе динамика спроса на промышленную продукцию претерпела относительные положительные изменения. И исходные, и очищенные от сезонности данные показали рост показателя на 6 пунктов при сохранении его в отрицательной зоне, что говорит о торможении падения продаж. То есть снижение спроса в августе продолжилось, но уже не так интенсивно, как в июле. Вторая волна кризиса, о приближении которой говорили аналитики, а правительство начало загодя готовиться, летом 2012 г. не наступила.

Это позволило промышленности «перевести дух» и улучшило удовлетворенность текущими объемами продаж (см. *рис. 14*). Разность оценок спроса увеличилась за месяц на 8 пунктов и отыграла все потери июня-июля. Только 42% предприятий были не удовлетворены продажами своей продукции. Это стало девятимесячным минимальным (лучшим) значением показателя.

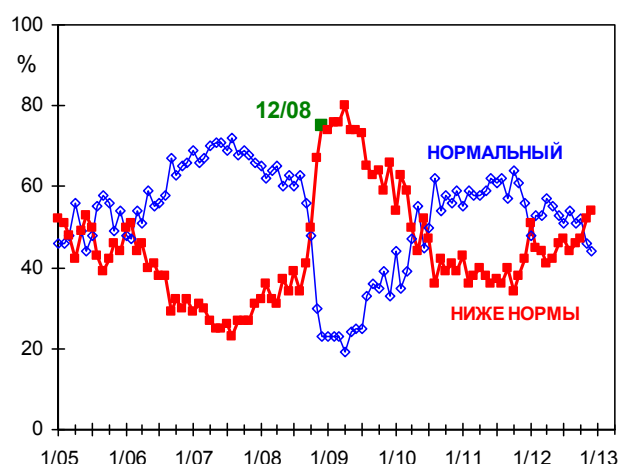


Рис. 14. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

В условиях продолжающегося снижения спроса и неопределенности перспектив его изменения промышленность минимизировала риски, связанные с накоплением и поддержанием разумного излишка запасов готовой продукции. За лето баланс оценок потерял 8 пунктов после достижения в мае 33-месячного максимума. А доля ответов «нормальные» в августе 2012 г. вышла на исторический (всех проведенных к тому времени 243 опросов!) максимум – промышленность как никогда раньше была аккуратна в своей политике управления запасами.

Динамика выпуска вслед за динамикой спроса претерпела в августе положительные изменения. В результате опросы показывали, что в летние месяцы рост промышленного производства прекратился (темп роста находился в интервале от –2 до +2 пунктов, т.е. был нулевой). Оптимизма этим данным добавило то обстоятельство, что ожидаемого кризисного (или близкого к нему) падения выпуска не произошло. Но пессимизм очищенных от сезонности данных июня – августа состоит в отсутствии признаков роста. Эти признаки были видны только в планах предприятий. В III квартале их оптимизм увеличился на 11 пунктов после провала в июне до трехлетнего минимума. Отсутствие кризисного спада выпуска вселило в предприятия надежды на оживление производства.

Однако в октябре в промышленности вновь началось торможение основных индикаторов: спроса, выпуска, цен. Снижалась и занятость, но, похоже, по другой причине: из-за низких зарплат работники покидают предприятия и лишают последние уверенности в том, что они смогут обеспечить кадрами даже стагнирующие объемы выпуска.

Исходные данные о динамике спроса показали увеличение темпов его снижения до –19 пунктов. Впрочем, очистка от сезонности выправила резкое снижение и показала его падение только до –15 пунктов. Отсутствие позитивных изменений в динамике спроса вновь увеличило неудовлетворенность его объемами: оценок «ниже нормы» получено 49%, лучший результат года (41%) отмечен в апреле. Динамика прогнозов спроса тоже не внушала оптимизма. Исходные данные ухудшились на 11 пунктов, очищенные от

сезонности – на 7 пунктов и вновь стали отрицательными. В промышленности (по всем данным) ожидания снижения продаж преобладали над прогнозами их роста.

Вслед за спросом «просела» в октябре и динамика выпуска. Исходный темп изменения показателя опустился до –7 пунктов. Более интенсивный спад в последние три года регистрировался только в январе 2010, 2011 и 2012 гг. Очистка от сезонности сделала октябрьский темп снижения выпуска сопоставимым с результатами июня-июля 2012 г., когда были получены худшие значения показателя с середины 2009 г.

Планы выпуска тоже претерпели явные негативные изменения: исходные данные потеряли 17 пунктов и стали отрицательными, очищенные от сезонности – 10 пунктов, но остались в положительной зоне. В результате бурный рост оптимизма III квартала (тогда баланс планов вырос на 15 пунктов) сменился нетипично низким для октября пессимизмом.

В ноябре положение предприятий продолжало ухудшаться. Спрос по-прежнему сокращался, его прогнозы не внушали оптимизма. Сохраняющаяся стагнация производства привела к тому, что динамика выпуска стала чаще обгонять динамику продаж. Это накапливало риски «срыва» производства и заставляло предприятия подвергать значительной негативной корректировке свои планы выпуска, а также использовать снижение цен для стимулирования спроса.

Негативная динамика спроса и отсутствие надежд на его оживление (особенно в преддверии национальных январских каникул) обвалили уровень удовлетворенности текущими продажами. За месяц показатель ухудшился на 18 пунктов и достиг 32-месячного минимума.

В ноябре темп роста выпуска вновь не изменился и остался на нулевом уровне. Такая ситуация регистрировалась опросами с июня 2012 г. и подтверждалась затем данными официальной статистики. Очистка от сезонности не вносила особых изменений в исходные данные и демонстрировала сохранение темпа роста выпуска шестой месяц подряд в интервале от –2 до +2 пунктов. Стагнация выпуска в российской промышленности сохранялась. К сожалению, эта наблюдаемая стагнация была чревата и более серьезными последствиями, которые не видны по данным привычной официальной статистики.

К их числу относилось растущее опережение изменений выпуска продукции относительно динамики спроса на нее. В ноябре доля предприятий, у которых изменения выпуска опережали изменения спроса, достигла 31%, хотя ранее в 2012 г. этот показатель находился в интервале от 12 до 29%. Таким образом, видимая стагнация выпуска накапливала риски будущего «срыва» производства, когда предприятия будут вынуждены привести свой выпуск в соответствие со спросом на свою продукцию.

Первые признаки такого приведения были видны в ноябрьских планах выпуска. За месяц исходные планы снизились сразу на 15 пунктов и оказались худшими для периода 2010–2012 гг., превзойдя даже традиционно плохие прогнозы декабррей. Очистка от сезонности показала снижение только на 4 пункта, но до худших с середины 2009 г.

значений (если, правда, исключить провал июня 2012 г.). В результате соответствие планов выпуска и прогнозов спроса достигло в ноябре 2012 г. 80%, что является рекордом 2009–2012 гг. В ноябре 2008 г. этот показатель поднимался до 83%, в декабре – до 88%.

Второй мерой, направленной на достижение сбалансированности спроса и выпуска, стали цены предприятий. В ноябре промышленность перешла от их минимального увеличения (как правило, в интервале от +2 до +6 пунктов) к резкому снижению (см. рис. 15). За месяц баланс упал до –10 пунктов и вышел на абсолютный минимум 2009–2012 гг., т.е. так интенсивно отпускные цены не снижались с декабря 2008 г., когда промышленность проходила пик текущего кризиса.

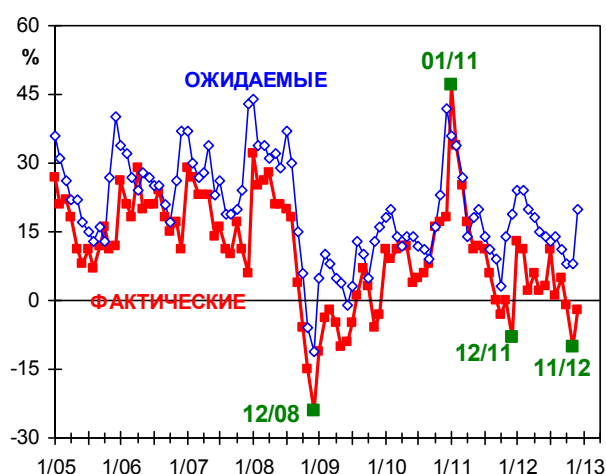


Рис. 15. Изменение отпускных цен (баланс = % роста – % снижения)

2012 г. завершился для промышленности не очень удачно. Ослабление спроса заставило предприятия пересмотреть свои оценки, перейти к явному снижению выпуска и цен, но удержать под контролем запасы готовой продукции. Однако работники продолжали покидать промышленность из-за низких зарплат, а инвестиционные планы ухудшались.

Динамика спроса на промышленную продукцию осталась негативной до конца 2012 г. Исходные данные показали, что декабрьский 2012 г. темп снижения продаж достиг четырехлетнего максимума для этого месяца. Очистка от сезонности вновь (как в июле 2012 г.) вывела значение баланса на 42-месячный максимум (в данном случае – худшее значение). По всем данным, ситуация со сбытом продукции в российской промышленности ухудшалась. Этот вывод подтвердили и оценки предприятиями текущих объемов спроса. Доля нормальных оценок снизилась в декабре до 40% и оказалась 33-месячным минимумом. Потери удовлетворенности продажами в российской промышленности только за ноябрь–декабрь составили 12 п.п.

Как следствие, в декабре промышленность сообщила о резком снижении темпов изменения выпуска. Исходный баланс потерял сразу 15 пунктов, опустился до –18 и стал

худшим значением месяца в 2009–2012 гг. Очистка от сезонности показала снижение баланса с символических –2 до явных –9 пунктов. Таким образом, после пребывания в июне – ноябре на уровне стагнации (–2...+2) в декабре темп изменения выпуска продемонстрировал уже ощутимое снижение. Однако торможение динамики выпуска позволило промышленности удержать под контролем запасы готовой продукции и улучшить баланс их оценок на 4 пункта за счет снижения доли ответов «выше нормы». В условиях слабого спроса промышленность вынуждена не только тормозить рост выпуска, но и переходить к снижению цен. Второй месяц подряд опросы регистрировали абсолютное и самое сильное для конца года снижение цен в 2009–2012 гг.

А баланс инвестиционных планов рухнул в декабре 2012 г. сразу на 10 пунктов и достиг трехлетнего минимума. Аналогичный по величине декабрьский спад инвестиционных планов был зарегистрирован в конце 2011 г. и был восстановлен уже в январе 2012 г. Восстановление последнего декабрьского провала будет, похоже, не таким быстрым, как год назад.

4.2.3. Кредитование российской промышленности

Банковское кредитование российской промышленности в 2012 г. претерпело, по оценкам предприятий, небольшие негативные изменения. Хотя доступность кредитов для предприятий изменялась в узких пределах (от 68 до 72%), среднегодовое значение показателя составило 69% после 72% в 2011 г. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка увеличилась в целом по промышленности с 12,0% годовых в январе до 12,8% в октябре 2012 г. и 12,9% в январе 2013 г. Рост ставок отмечен всеми отраслями, кроме легкой промышленности, и всеми размерными группами предприятий. Однако недостаток кредитов сдерживал рост выпуска только у 3% (трех!) предприятий и занимал предпоследнее место в рейтинге ограничений промышленного роста. При чем такое минимальное сдерживающее влияние на промышленное производство этот фактор имеет со II квартала 2011 г.

Условия кредитования промышленности в начале 2012 г. характеризовались противоположными тенденциями. С одной стороны, определенно прекратилось снижение средней минимальной предлагаемой банками ставки по рублевым кредитам. После достижения в октябре 2011 г. 11,8% этот показатель демонстрировал символический рост, увеличившись за следующие три месяца до 12,1%. С другой стороны, общие оценки предприятиями условий кредитования показали его смягчение в январе. Суммарная оценка доступности («нормальная» + «выше нормы») увеличилась на 5 пунктов, достигнув семимесячного максимума.

Условия кредитования промышленности в феврале – апреле не претерпели особых изменений. Суммарная доступность кредитов («выше нормы» + «нормальная») сохранялась на уровне 72% при нахождении средней минимальной предлагаемой банками ставки в интервале 12,1–12,3%. При нормальной доступности кредитов ставка составляла 11,6%, тогда как в октябре 2011 г. она оценивалась предприятиями в 11,0%.

Не претерпели принципиальных изменений в начале года и кредитные планы предприятий. Промышленность сообщала о планах умеренного роста заимствований. Баланс этого показателя в I квартале 2012 г. составлял +14 пунктов и не изменился ни по сравнению с IV кварталом, ни по сравнению с I кварталом 2011 г.

В целом в I квартале 2012 г. банки остановили ужесточение условий кредитования, о котором сообщали предприятия во второй половине 2011 г. Тогда после достижения во II квартале 2011 г. посткризисного максимума удовлетворенности в 78% показатель снизился до 70%, а самый низкий уровень был зарегистрирован в декабре и составлял 68%. Наиболее приемлемые условия кредитования предлагались в I квартале 2012 г. металлургам, 77% из которых были удовлетворены ими. Почти такой же уровень удовлетворенности (75%) был отмечен и в машиностроении.

Во II квартале 2012 г. условия кредитования российской промышленности не претерпели принципиальных изменений по сравнению с предыдущими тремя кварталами (см. *рис. 16*). В этот период суммарная доступность кредитов («выше нормы» + «нормальная») находилась в интервале 70–72%. Самые комфортные условия кредитования предлагались пищевой отрасли, где суммарная доступность кредитов вернулась на уровень 80%. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка в отрасли составляла 12% годовых.

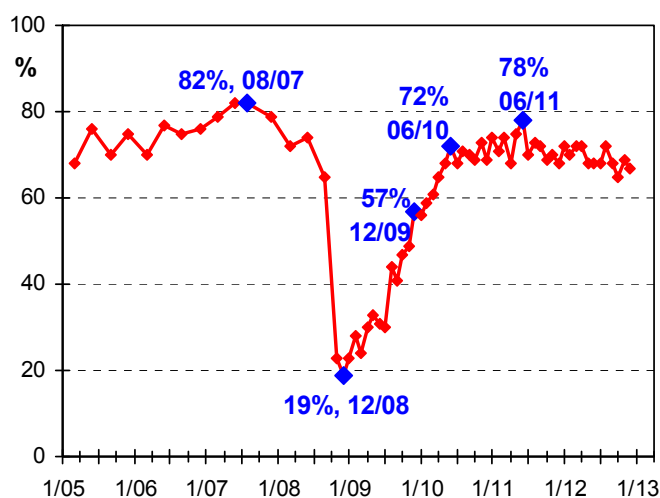


Рис. 16. Доля предприятий с доступностью кредитов «выше нормы» и «нормальная»

Совсем другая ситуация складывалась в металлургии. С начала 2012 г. банки ужесточали условия кредитования отрасли на 18 пунктов: если в IV квартале 2011 г. суммарная доступность кредитов составляла 83%, то во II квартале 2012 г. она опустилась до 65%. А отраслевая ставка за предыдущие четыре квартала возросла с 9,0 до 10,3%. В результате металлургия оказалась на третьем месте по доступности кредитов, хотя с середины 2009 г. до конца 2011 г. пользовалась самым высоким доверием банков. Легкая промышленность хуже всего была обеспечена кредитами. Только около 35–40%

предприятий имели нормальную доступность к заемным средствам в течение предыдущих семи кварталов. Правда, во II квартале 2012 г. банки сделали «послабление» этой отрасли, снизив среднюю минимальную ставку до 13,4% после того, как в предыдущие 5 кварталов она находилась в интервале от 13,9 до 14,2%.

Впрочем, доступность кредитов в отрасли в целом достаточно хорошо соотносилась с отраслевым уровнем способности обслуживать кредиты: этот показатель составлял в легпроме 35%. Однако детальные расчеты показали, что доступность кредитов в легкой промышленности соответствует способности их обслуживать только у 68% предприятий, 11% считали, что имеют заниженную доступность к заемным средствам относительно способности обслуживать кредиты. А 21% предприятий отрасли, наоборот, оценивали политику банков как излишне рискованную, поскольку последние предоставляли такой доступ к кредитам, который превосходит способности предприятий платить за них.

Наибольшую точность банковская политика кредитования имела в пищепроме, химпроме, леспроме и цветной металлургии, где она на 80% и более соответствовала способности предприятий расплачиваться по кредитам. Самое низкое соответствие доступности кредитов и способности их обслуживать зарегистрировано во II квартале в стройиндустрии (53%). В этой отрасли банки чаще всего (в 38% случаев) занижали доступность кредитов относительно реальной кредитоспособности предприятий.

Рост потребности российской промышленности в кредитах в III квартале 2012 г. должна была снизиться. Баланс прогнозов этого показателя составлял во II квартале 2012 г. +9 пунктов после пребывания в предыдущие пять кварталов в интервале +12...+14 пунктов. Самый интенсивный спрос на кредиты был возможен в цветной металлургии и стройиндустрии, где баланс прогнозов достигал +20 пунктов. В других отраслях он составлял +8...+9 пунктов.

В III квартале доступность кредитов для российской промышленности ухудшилась. Во-первых, средняя доступность кредитов сохранилась на уровне II квартала (69%), но только благодаря августовскому взлету показателя. Иначе она потеряла бы 2 пункта. Во-вторых, средняя минимальная предлагаемая банкам ставка выросла до 12,5% годовых после 12,3% во II квартале. В сентябре кредиты предлагались уже под 12,6% годовых в рублях. В-третьих, рост ставок произошел по кредитам для всех отраслей (см. *рис. 17*). Самые высокие ставки второй квартал подряд предлагались промышленности строительных материалов (14,2 и 14,3% годовых). Легкая промышленность опустилась по этому показателю на второе место (13,8%). Пищепром банки готовы кредитовать под 12,6%, машиностроение – под 12,2%. В-четвертых, аналогичная картина наблюдалась и по размерам предприятий. Снижения ставок не было отмечено ни в одной группе, лишь крупные предприятия (251–500 чел. занятых) сообщили о стабилизации предложения на уровне 13,1%. Ставки для малых и средних предприятий выросли до 15,0%, для очень крупных (501–1000 чел.) – до 12,1%, для самых крупных (свыше 1000 чел.) –

до 10,6%. Приоритеты банков в кредитовании предприятий разных размеров, таким образом, не изменились.

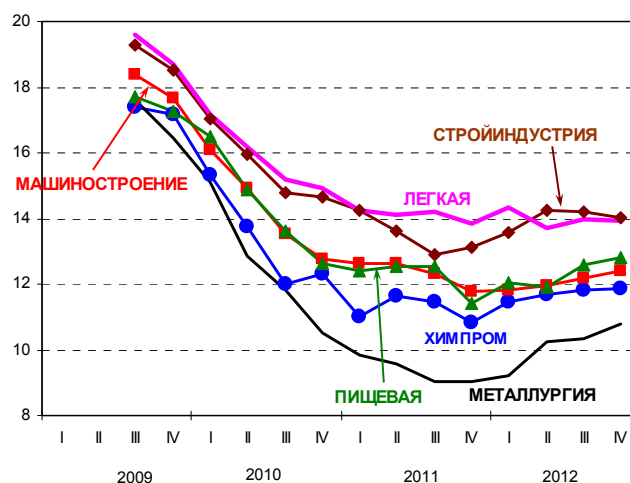


Рис. 17. Средняя минимальная предлагаемая ставка по рублевым кредитам в отраслях, в среднем за квартал, % годовых

В начале IV квартала суммарная доступность кредитов снизилась на 3 пункта и вышла в результате на 30-месячный минимум. Но уже в ноябре доверие банков к промышленности вернулось на традиционный для полугодия уровень – 69%. Средняя минимальная предлагаемая промышленности ставка в ноябре равна 12,6% и сохраняла традиционные для нашей промышленности отраслевые различия.

Способность предприятий, имеющих кредиты, расплачиваться по ним не изменилась в IV квартале 2012 г. и составляла 87%. В течение года этот показатель демонстрировал удивительную стабильность, находясь в интервале 86–88%. В начале его мониторинга (2009 г.) только 61% предприятий считали себя способными обслуживать имеющиеся кредиты, а в течение того года доля таких оценок выросла с 52 до 68%.

4.2.4. Кадровые проблемы российской промышленности

В завершившемся году российской промышленности пришлось столкнуться с новыми проблемами на рынке труда. Набор персонала в начале года был непродолжительным и уступал по интенсивности аналогичному периоду 2011 г., а интенсивность сокращений, продолжавшихся все второе полугодие, превосходила аналогичный показатель предыдущих посткризисных лет. Однако торможение промышленного роста снизило остроту дефицита кадров до нулевого баланса. Основной причиной увольнений работников с предприятий является низкая зарплата.

2012 г. традиционно начался с продолжения сокращения численности работников в промышленности. Баланс (темп) изменения численности персонала потерял за месяц еще 8 пунктов и опустился до двухлетнего минимума. При этом явные сокращения

начались в промышленности с октября 2011 г. и в январе лишь достигли своего пика – впрочем, в полном соответствии с планами предприятий, которые уже в сентябре показали их намерение перейти от найма работников к сокращениям. В декабре 2011 г. эти планы были самыми решительными и только 5 пунктов «не дотянули» до последофолтного рекорда, зарегистрированного в январе 2009 г. Но уже в январе 2012 г. планы найма традиционно выросли. Баланс увеличился сразу на 31 пункт, что является рекордным изменением показателя за все время его мониторинга с 1993 г.

Однако планы найма могли натолкнуться на оценки избыточности – недостаточности персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса. В январе 2012 г. эти оценки претерпели резкие изменения. Если в течение шести предыдущих кварталов в промышленности преобладали оценки «менее чем достаточно», то к началу 2012 г. их доля сравнялась с долей ответов «более чем достаточно», и баланс оценок стал нулевым. То есть предприятия к началу 2012 г. уже не испытывали недостатка работников. Поскольку это происходило в условиях сокращения их численности, можно предположить, что избавление от нехватки персонала было связано не с изменением численности, а с пересмотром перспектив выхода из фазы вялотекущего кризиса, причем пересмотра в негативную сторону.

В феврале промышленность перешла от массовых сокращений персонала к найму работников (см. *рис. 18*). Однако интенсивность набора была крайне мала (всего +3 пункта) после (–11 и –17 в декабре 2011 г. и январе 2012 г.), но был важен перелом негативного тренда, сформировавшегося во второй половине 2011 г. Кроме того, важно, что прекращение увольнений и набор персонала начались в условиях, когда предприятия избавились от полуторагодичного недостатка кадров.

В марте-апреле предприятия немного увеличили интенсивность набора персонала. При этом расширение масштабов найма в промышленности происходило в условиях, когда дефицита работников уже не было. Два квартала подряд оценки персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса имели нулевой баланс (доля ответов «более чем достаточно» уравнивалась долей ответов «менее чем достаточно») при 75%-ной доле ответов «достаточно». То есть промышленность в целом была вполне обеспечена кадрами для ожидаемого ею роста спроса и выпуска. Поэтому сохранение достигнутой в первые месяцы года интенсивности набора персонала предприятиям представлялось маловероятным – планы найма стали терять оптимизм и в мае были вполне успешно реализованы.

В июне промышленность в целом почти соблюдала примерный паритет между приемом и увольнением работников. Но по отраслям ситуация различалась. Интенсивный наем работников происходил только в промышленности строительных материалов, что объясняется сезонным оживлением производства. Другие отрасли с разной (от –3 до –15 пунктов) интенсивностью сокращали персонал. Июньские планы найма утратили небольшой оптимизм первых месяцев II квартала и свидетельствовали о желании предприятий и в ближайшие месяцы сохранять сложившуюся численность работников.

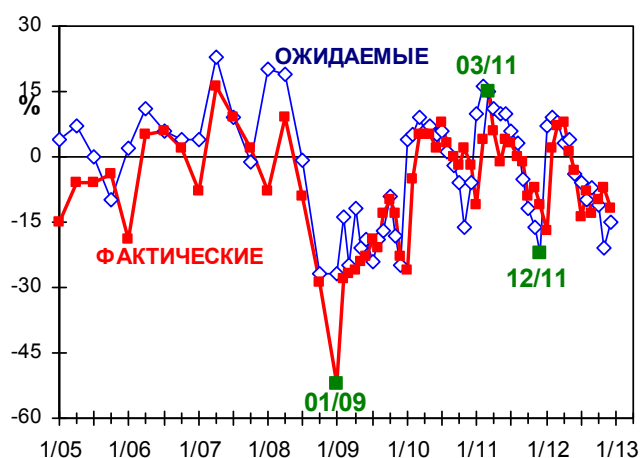


Рис. 18. Изменения занятости (баланс = % роста – % снижения)

Однако в июле промышленность перешла к масштабным увольнениям работников. Интенсивность (баланс) сокращений за месяц увеличилась еще на 12 пунктов и достигла значений, сопоставимых с худшими значениями, регистрируемыми обычно в январе. Очистка от сезонности показала, что июльская (2012 г.) интенсивность увольнений является самой высокой за предыдущие три года. Однако достигнутая в результате численность работников вполне устраивала предприятия, 78% из которых считали ее соответствующей предполагаемым объемам спроса на продукцию. Планы найма не предвещали принципиальных изменений в кадровой политике предприятий: увольнения должны были продолжиться.

И действительно, в августе промышленность продолжала терять работников, но уже с меньшей интенсивностью, чем в июле. При этом планы предприятий по-прежнему не предвещали изменения кадровой политики промышленности. В августе исходный баланс прогнозов снизился еще на 6 пунктов, очищенный от сезонности – на 4 пункта. Предприятия ожидали продолжения сокращения численности работников – и, скорее всего, с большей интенсивностью.

Конец III квартала ознаменовался ростом интенсивности сокращения занятых в промышленности. Темп сокращения увеличился на 3 пункта по сравнению с августом и, таким образом, свидетельствовал о сохранении массовых увольнений в промышленности, продолжавшихся, по данным опросов, весь III квартал 2012 г. Впрочем, именно такая ситуация прогнозировалась предприятиями. В октябре российская промышленность продолжала терять кадры. А прогнозы изменения занятости в октябре достигли уровней ноября 2009–2011 гг. Промышленные предприятия полагали, что и в конце года будут лишаться работников.

Подобная ситуация перестала устраивать предприятия. Во-первых, во второй половине 2012 г. нехватка кадров стала причиной торможения выпуска у 30% предприятий. Во-вторых, в конце 2012 г. снизилась обеспеченность предприятий кадрами. В про-

мышленности стало явно больше предприятий, у которых работников недостаточно, чем предприятий, которые имеют их избыток (см. *рис. 19*).

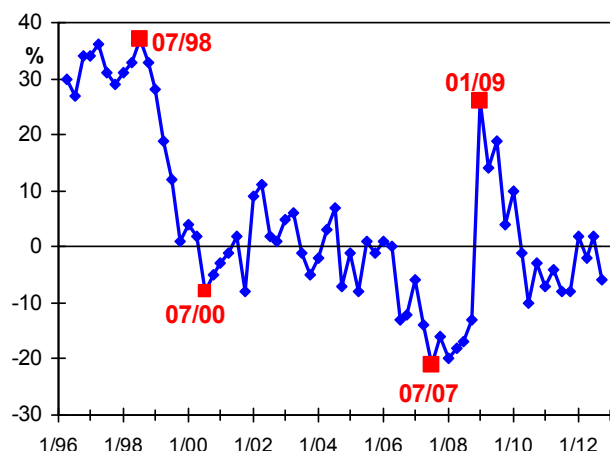


Рис. 19. Балансы оценок персонала
(баланс = «более чем достаточно» – «менее чем достаточно»)

Основная причина связана, скорее всего, с повышением зарплат в других секторах экономики, прежде всего бюджетникам. В результате уровень оплаты труда в промышленности (с учетом условий труда) перестал привлекать потенциальных работников. В октябре 2012 г. это стали понимать руководители предприятий: доля неудовлетворительных оценок уровня оплаты труда рабочих и специалистов впервые с апреля 2009 г. выросла. Ранее этот показатель снизился с 59 до 26%. В октябре доля ответов «ниже нормы» составляла 33%.

В ноябре промышленности удалось замедлить снижение численности работников, но на критическом даже для стагнации уровне. Прогнозы октября показали снижение способности предприятий исправлять дисбалансы занятости и спроса. Прогнозы ноября ухудшились еще на 9 пунктов. Промышленность не ожидала принципиальных изменений в решении своих кадровых проблем.

Декабрь не изменил кадровую ситуацию в промышленности. Сокращение занятости продолжалось с июля 2012 г., причем относительно устойчиво. Баланс изменения численности работников (темп изменения) все второе полугодие находился в интервале –13...–8 пунктов, тогда как год назад за тот же период он снизился с +3 до –17 пунктов. В IV квартале 2012 г. самое интенсивное сокращение работников происходило в лес-проме (баланс –17 пунктов), в черной металлургии (–15), в легкой (–13) и в машино-строительных (–11) отраслях. Набор персонала зарегистрирован только в электроэнергетике.

Основной причиной увольнений в промышленности является низкая зарплата, которая вынуждает работников по собственной инициативе покидать предприятия. Таково мнение 46% руководителей предприятий. На втором месте (39%) – увольнения по инициативе са-

мих работников в связи с достижением ими пенсионного возраста. И только в 7% случаев увольняют сейчас работников пенсионных возрастов по инициативе предприятия. Эта причина занимает последнее место в рейтинге оснований для увольнений. Предприятия сами чаще всего (в 23% случаев) увольняют нарушителей трудовой и производственной дисциплины. А лишних работников сокращают только 15% работодателей.

4.2.5. Последствия кадрового голода в российской промышленности

В IV квартале 2012 г. промышленные предприятия, опрошенные ИЭП, сообщили, что им не хватает работников в связи с ожидаемыми изменениями спроса. Баланс оценок впервые в истекшем году стал отрицательным, т.е. ответов «менее чем достаточно» оказалось больше, чем оценок «более чем достаточно», на 10 процентных пунктов. Примерно такая же ситуация складывалась в промышленности во второй половине 2010 г. и в течение всего 2011 г. Тогда баланс оценок в течение 7 кварталов находился в интервале –10...–4 пункта. А в 2007–2008 гг. баланс опускался до –20...–17 пунктов, что свидетельствует о самом большом за 17 лет мониторинга дефиците кадров в промышленности. На первый взгляд значение показателя конца 2012 г. не выходит за рамки обычного для него в посткризисные годы интервала. Но если принять во внимание динамику спроса и выпуска, то оценка ситуации начинает меняться. В конце 2010 г. – начале 2011 г. промышленность сообщала о самых высоких посткризисных темпах роста спроса и выпуска, индекс оптимизма ИЭП достиг посткризисного максимума. Казалось, что окончательный выход из кризиса близок. В конце 2012 г. ситуация совсем иная: спрос и выпуск либо не растут, либо снижаются, индекс оптимизма близок к посткризисному минимуму. Прогнозы изменения показателей, скорее, пессимистичны, чем оптимистичны. Промышленность определенно теряет работников и уверенность, что сможет обеспечить кадрами даже стагнирующие объемы выпуска.

Таким образом, российская промышленность вновь и в новых условиях столкнулась с дефицитом кадров, что делает актуальной комплексную оценку последствий подобной ситуации.

Наш анализ тоже будет основан на результатах опросов предприятий, проводимых ИЭП. Последнее создает условия для получения прямых и достоверных оценок результатов кадрового голода, поскольку неформальный и устойчивый характер отношений ИЭП с респондентами позволяет нам задавать им прямые вопросы, руководствуясь в первую очередь здравым смыслом, а предприятиям – отвечать откровенно, не опасаясь недовольства властей или потери репутации в глазах потенциального инвестора. Дополняют картину последствий кадрового голода 2012 г. аналогичные результаты, полученные летом 2008 г. (когда промышленность находилась на пике своего предкризисного взлета) и летом 2011 г. (когда в промышленности были сильны ожидания окончательного выхода из кризиса 2008–2009 гг.). Формулировки вопросов 2008, 2011 и 2012 гг. абсолютно идентичны, что делает анализ сопоставимым.

Самым массовым следствием кадрового голода в российской промышленности в 2012 г. стало снижение качества выпускаемой продукции. Об этом заявили 42% предприятий (см. *рис. 20*). В 2008 г. такие последствия были более масштабны (46%), что объясняется в первую очередь большей нехваткой кадров в промышленности (баланс оценок 2008 г. опускался до –20 пунктов, в 2012 г. – только до –10 пунктов). А самые скромные негативные последствия для качества выпускаемой продукции нехватка кадров имела в 2011 г. Но даже тогда треть промышленных предприятий была вынуждена поступиться качеством, в итоге этот результат кадрового голода остался на первом месте.

От нехватки кадров чаще всего и стабильнее всего снижается качество отечественной машиностроительной продукции. В 2012 г. об этом заявили 49% заводов отрасли, в 2008 г. – 54%. И только в 2011 г. такие последствия были указаны 43% предприятий, формально они уступили первое место в отрасли другому последствию кадрового голода – невозможности увеличить выпуск даже при наличии заказов (45% упоминаний). Итоговый результат трехлетнего мониторинга показал, что продукция машиностроения чаще теряет в качестве, чем продукция других отраслей: 49% (половина отрасли!) против 31–37% (треть!) в других отраслях. Таким образом, отрасль, которая должна являться флагманом реального сектора в борьбе за «сползание с нефтяной иглы» и продвижение российской конкурентоспособной продукции на мировых рынках, совершенно спокойно и стабильно признает ослабление своих позиций по причинам, которые в общем-то лежат в компетенции государства (демографическая политика, приоритеты в области высшего и среднего специального образования). В других отраслях снижение качества продукции вследствие недостатка квалифицированных работников имело меньшие масштабы и/или оказывалось не таким стабильным.

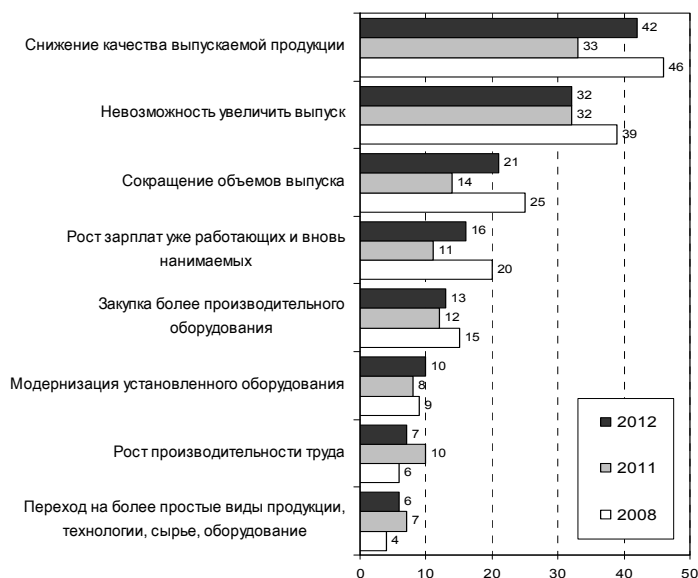


Рис. 20. Последствия нехватки кадров в российской промышленности в 2008, 2011 и 2012 гг., %

Интересная динамика влияния недостатка кадров на качество выпускаемой продукции зарегистрирована по формам собственности. Государственные предприятия за время мониторинга резко сократили негативные последствия этого фактора: если в 2008 г. о снижении качества упоминали 55%, в 2011 г. – 48%, то в 2012 г. – только 9% заводов этого сектора. За год получилось пятикратное снижение влияния недостатка кадров на качество продукции! Предприятия других форм собственности за последний год, наоборот, вынуждены были увеличить практику снижения качества выпускаемой продукции из-за нехватки кадров: ОАО – на 10 пунктов (до 43%), ЗАО – на 5 пунктов (до 37%), ООО – на 24 пункта (до 57%).

На втором месте в общем рейтинге (и в каждом из годов мониторинга) последствий кадрового голода в промышленности оказалась невозможность увеличить выпуск даже при наличии заказов. Это следствие было наиболее распространено в машиностроении и легкой промышленности, где о нем упоминали более 50% в 2008 г. и около 40% – в 2012 г. Рост выпуска по указанной причине в других отраслях сдерживался гораздо реже: максимум на 38% заводов в металлургии в 2008 г. и на 24% заводов в стройиндустрии в 2012 г. А самое скромное влияние кадрового голода на рост выпуска все эти годы было в пищевой промышленности, где его упоминали только 15–19% предприятий.

Более серьезные последствия кадрового голода для динамики выпуска – не просто торможение роста, а абсолютное снижение производства – тоже достаточно широко распространены в российской промышленности. В среднем за три года такое влияние нехватки кадров было отмечено 20% предприятий, в 2008 г. оно было зарегистрировано у 25% заводов, в 2012 г. – у 21%. Абсолютным лидером по этому фактору все годы мониторинга была легкая промышленность, где о снижении выпуска под давлением нехватки кадров сообщала половина предприятий в 2008 и 2012 гг. и треть – в 2011 г. В других отраслях подобная реакция доходила «в лучшем» случае до трети в 2008 г., а в 2012 г. составляла в среднем (без легкой промышленности) только 19%. Таким образом, уже известные проблемы легкой промышленности дополняются экстремально высоким распространением в отрасли сокращения производства из-за нехватки кадров.

Государственные предприятия реже других были вынуждены снижать выпуск по рассматриваемой причине: в 2008 г. таких сообщений было 15%, в 2011 г. – 16%, в 2012 г. – 12%. Предприятия других форм собственности летом 2008 г. шли на абсолютное сокращение выпуска в 20–25% случаев, сократили давление нехватки кадров на выпуск в 2011 г. до 13–18% и сообщили об увеличении влияния этого фактора в 2012 г. до 17–50%.

Увеличение заработной платы как следствие кадрового кризиса (и мера борьбы с ним) было поставлено промышленными предприятиями лишь на четвертое место, при этом что подобные действия работодателей считаются наиболее массовой реакцией на недостаток кадров.

Прямой опрос руководителей предприятий показал, что в российской промышленности увеличение зарплат могли позволить себе только 20% предприятий перед кризисом 2008 г., 11% – на этапе начавшегося выхода из кризиса в середине 2011 г. и 16% – в

период замедления выхода в условиях вновь возникшего дефицита кадров даже для обеспечения стагнирующего выпуска. Таким образом, «зарплатная» реакция на кадровый голод встречалась в 2,3–3 раза реже в российской промышленности, чем самая популярная и гораздо менее приятная – снижение качества выпускаемой продукции.

Фактор зарплат в борьбе с кадровым голодом чаще всего применялся в пищевой промышленности, где в 2008 г. об этом сообщали 28% предприятий, в 2011 г. – 14% и в 2012 г. – 36%. Готовность использовать рост зарплат отметили также в 2012 г. более 30% предприятий в промышленности строительных материалов и металлургии.

Меры, направленные на повышение производительности труда, оказались только на пятом месте в среднем за время мониторинга и фактически замыкают список действий, которыми наши производители готовы бороться с недостатком кадров. Самой популярной (распространенной) мерой в этом направлении была закупка более производительного оборудования, о которой в 2008 г. заявили 15% предприятий, в 2011 г. – 12% и в 2012 г. – 13%. Лидером по такой реакции на кадровые проблемы оказались машиностроение (19% заводов которого в среднем закупали указанное оборудование) и легкая промышленность (с 17%). А вот в химпроме и леспроме, наоборот, только 6 и 7% предприятий соответственно готовы пойти на подобные расходы.

Лишь десятая часть промышленности занималась модернизацией уже установленного оборудования в ответ на кадровый дефицит. Почти во всех отраслях уровень такой реакции в среднем за 2008, 2011 и 2012 гг. был примерно одинаков и находился в интервале от 9 до 12%, и только в химпроме и легпроме он составлял 4 и 7% соответственно.

Однако, в конечном счете, на повышение производительности труда рассчитывают еще меньше российских промышленных предприятий: средний уровень подобной реакции в промышленности составил только 8% и поднимался максимум до 10% в 2011 г. Самые высокие ожидания роста производительности труда в ответ на нехватку кадров зарегистрированы в целом в металлургии и легкой промышленности, но в основном – в 2011 и 2012 гг.

Результаты опросов ИЭП показали, что в российской промышленности всегда существовал и достаточно большой сегмент предприятий, которые были в состоянии справиться с кадровыми проблемами без последствий для качества и объемов выпускаемой продукции и даже без роста зарплат. Так оценили свои способности около трети предприятий за время мониторинга.

В 2008 г. таких предприятий было меньше всего – 22%, что имеет вполне логичное объяснение перегревом российской экономики и, как следствие, большим дефицитом работников. На этапе начавшегося было выхода из кризиса промышленность выше всего оценивала свои возможности удовлетворения потребности в дополнительных работах за счет собственных резервов и на рынке труда – таких предприятий стало в 2011 г. 38%. Замедление роста экономики и промышленности в 2012 г. снизило готовность предприятий решать свои кадровые проблемы до 29%.

Способность предприятий решать кадровые проблемы определяется, скорее всего, уровнем оплаты труда и возможностью использовать этот фактор для привлечения новых работников с рынка. Отрасли, которые демонстрируют самую высокую возможность использовать зарплатный фактор в решении своих кадровых проблем, показали способность решать эти проблемы за счет собственных резервов или привлекать работников с рынка. В пищевой отрасли об этом заявили в 2012 г. 35% предприятий, в стройиндустрии – 25%, в металлургии – 24%. Впрочем, необходимость повышения зарплат есть не во всех отраслях. Так, в химпроме 53% предприятий заявили, что у них достаточно работников или они могут найти дополнительных. А потребность в повышении зарплат для решения своих кадровых проблем в такой ситуации в отрасли минимальна (11%). Причем подобная ситуация (высокий уровень обеспеченности кадрами и низкая готовность повышать зарплаты) складывалась в отрасли все годы мониторинга.

Очень скромные возможности (желание) использовать рост зарплат в решении кадровых проблем демонстрирует машиностроение. В 2008 г. при 10%-ной способности решать свои кадровые проблемы только 20% машиностроительных заводов повышали зарплаты. В 2011 г. самообеспеченность кадрами увеличилась до 26%, а потребность в использовании зарплат снизилась до 14%. В 2012 г. ситуация ухудшилась: только 21% предприятий обеспечены кадрами (или могут их найти), а зарплаты готовы увеличивать лишь 13% заводов. В результате машиностроение, как уже отмечалось, вынуждено массово снижать качество выпускаемой продукции.

Уникальную динамику возможности решения кадровых проблем без ущерба для выпуска (в качественном или количественном плане) и без необходимости инвестировать продемонстрировали государственные предприятия. Если в 2008 г. только 9% заводов госсектора промышленности обладали собственными резервами кадров или были в состоянии привлечь новых работников, то в 2011 г. таковых стало 32%, что выглядит вполне нормально на фоне предприятий других форм собственности, которые оценивали свои возможности 2011 г. в интервале от 24 до 45%. Однако результат 2012 г. оказался совершенно уникальным – способность удовлетворять кадровые потребности возросла в госсекторе до 73%! А потребность в дополнительном (потенциальном) использовании зарплатного фактора снизилась с 23% в 2008 г. до 13% в 2011 г. и до 6% в 2012 г. Зарплаты в госсекторе промышленности стали столь высоки относительно соседних предприятий, а бюджет обеспечивает стабильную загрузку заказами, что кадровый вопрос решен лучше, чем где бы то ни было, и требует минимальных усилий для сохранения статус-кво.

Таким образом, многолетний мониторинг кадровых проблем российской промышленности показывает, что самой массовой реакцией предприятий на нехватку кадров является снижение качества выпускаемой продукции, а не рост зарплат. Причем снижение качества продукции является наиболее распространенным и устойчивым явлением в отечественном машиностроении – отрасли, деградация которой означает деградацию нашего государства. Снижение объемов выпуска (или торможение его роста)

оказалось тоже достаточно массовой реакцией отечественной промышленности на кадровый голод. Особенно неприятно, что происходило такое и в 2012 г., когда промышленность не смогла выкарабкаться из стагнации. А рост зарплат, о котором так много говорится в связи с нехваткой кадров, реально имеет место в лучшем случае на 20% предприятий и поставлен нашей промышленностью на 4-е место в рейтинге последствий кадрового голода. Рост же производительности труда практически замыкает этот мрачный рейтинг.

Впрочем, есть в нашей промышленности сектор, который к 2012 г. смог свести практически на нет потери качества выпускаемой продукции из-за недостатка кадров, гораздо реже вынужден снижать выпуск, не занимается модернизацией оборудования под давлением дефицита кадров, почти не прибегает к повышению зарплат для привлечения работников и при этом имеет уникальную высокую возможность решать свои кадровые проблемы. Это – госпредприятия, которые вместе с бюджетным сектором лишают остальную нашу промышленность кадров и, таким образом, отнюдь не способствуют ее процветанию.

Подобная реакция промышленных предприятий на кадровый голод заставляет еще и с осторожностью относиться к данным о снижении числа безработных в стране и должна способствовать корректировке государственной политики в области высшего и среднего специального образования с целью выработки верных приоритетов в области подготовки кадров для экономики.

4.2.6. Оценка эффективности антикризисных мер правительства

Сохраняющаяся угроза второй волны кризиса и начавшаяся подготовка к ней правительства позволяли в 2012 г. относительно спокойно (совсем не так, как это происходило в пожарном порядке в конце 2008 г.) оценить возможную эффективность готовящегося правительством антикризисного пакета. Причем оценить с позиции российской промышленности, которую правительство уже поддерживало в ходе первой волны и определенно не бросит в случае второй. С этой целью ИЭП в июле 2012 г. попросил руководителей промышленных предприятий указать наиболее эффективные меры поддержки своих предприятий. Июльский опрос стал уже четвертым этапом мониторинга полезности правительственных антикризисных мер. Первый аналогичный опрос был проведен в конце 2009 г., второй – в конце 2010 г., третий – в сентябре 2011 г., когда опасения второй волны кризиса впервые стали очень высоки. В результате накоплен уникальный по продолжительности, достоверности и, возможно, полезности для властей массив оценок эффективности действий и планов правительства в ходе кризиса, начавшегося в 2008 г.

При этом опрос 2012 г. принципиально отличается от этапов мониторинга 2009 и 2010 гг. тем, что он предшествует возможному применению (развертыванию) правительственных антикризисных мер и в результате позволяет учесть предпочтения самих «спасаемых» еще на этапе разработки мер. Второй важной особенностью этого опроса

(и всех предыдущих тоже) стал учет мнений сотен руководителей предприятий всех отраслей, размеров и расположения, а не только тех, кто имеет возможность отстаивать свои интересы в коридорах власти. Респонденты ИЭП оценивают положение дел в промышленности не по сводкам Росстата, а гораздо глубже (по крайней мере, на своем предприятии и в своей отрасли). Именно эти директора, их заместители и руководители экономических подразделений еще в ноябре 2008 г. ощутили мощь первого удара кризиса, видели, как медленно и в то же время поспешно правительство пытается смягчить его последствия, и уже в начале 2009 г. поняли, что начинается выход из кризиса, а не его углубление. В 2012 г. в промышленности вновь возросли ожидания второй волны кризиса, что определенно способствовало выработке антикризисного плана действий. Поэтому координация действий правительства и предприятий может помочь как первым, так и вторым преодолеть вторую волну в случае ее наступления.

Как показал опрос 2012 г., самой желанной мерой для промышленности будет снижение налоговой нагрузки (см. *рис. 21*). Таких действий со стороны властей ждут 73% предприятий, что стало абсолютным рекордом: ни разу за четыре опроса ни одна мера не имела такой популярности в промышленности. Заметим, что в 2011 г. предпочтительность снижения налогов составляла только 44%! И, более того, фискальные антикризисные меры оказались единственными, чья популярность за неполный год ожидания и подготовки ко второй волне кризиса возросла. Все другие возможные шаги правительства за этот период снизили свою предпочтительность в глазах промышленности.

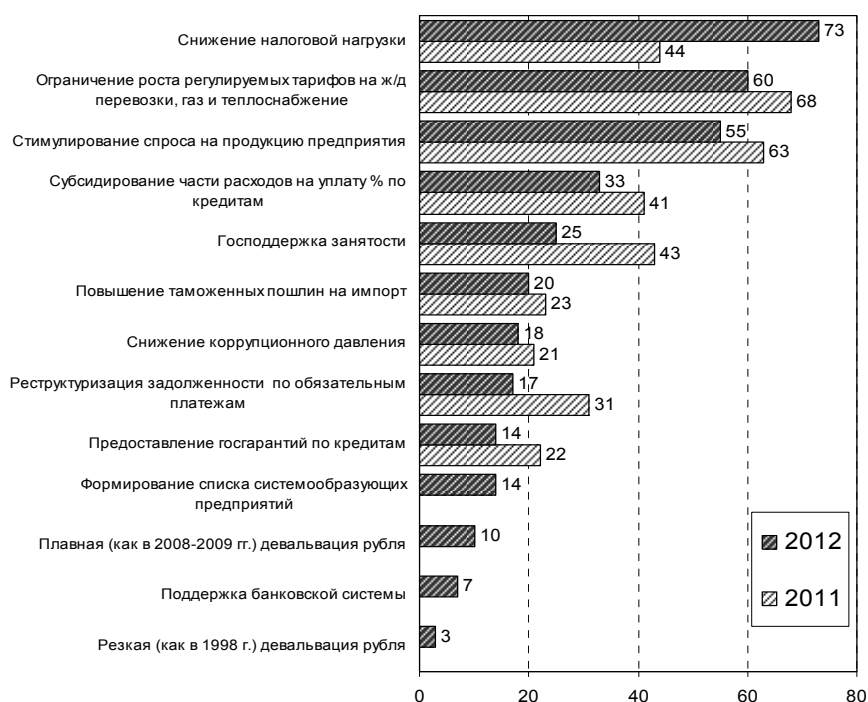


Рис. 21. Предпочтительность правительственных антикризисных мер для российской промышленности в случае второй волны кризиса, %

В чем же дело? Что произошло с отношением предприятий к налогам, которые государство собирает с промышленности и использует по своему усмотрению? Поскольку никаких принципиальных изменений в налогообложении промышленности между двумя опросами не было, а, скорее, имела место адаптация предприятий к действующей системе налогов, такой скачок может определяться, более вероятно, оценкой налогоплательщиков направлений и эффективностью трат государством своего бюджета. Действительно, если промышленность во главу угла перед второй волной кризиса ставит снижение издержек, особенно – за счет оплаты труда, то власти между сентябрем 2011 г. и июлем 2012 г. очень активно наращивали расходы бюджета по очевидным в предвыборный период причинам на рост зарплат силовикам и другим бюджетникам. Еще большее раздражение могли вызвать амбициозные госпроекты (строительство мостов и стадионов, реконструкция театров и пр.), сметы которых постепенно увеличиваются в разы при одновременном и публичном обсуждении процента откатов. И при этом – никаких надежд на реальное снижение налоговой нагрузки, что власти дали явно понять в конце 2011 г. Поэтому массовое голосование промышленности за корректировку фискальной политики больше похоже на призыв властей умерить собственные аппетиты, чем на надежду увидеть реальные шаги в этой области.

На второе место в 2012 г. промышленность поставила ограничение роста регулируемых тарифов на железнодорожные перевозки, газ и теплоснабжение. Подобные действия хотели бы увидеть 60% предприятий (68% и первое место – в 2011 г.). Полезность этих мер в ходе первой волны кризиса получила положительную оценку 43% предприятий в 2009 г. и 24% – в 2010 г. Возросшая популярность антимонопольной составляющей антикризисного пакета тоже, вероятно, связана с нежеланием естественных монополий включиться в борьбу с кризисом и корректировать свои амбиции.

Почти такую же (55%) поддержку промышленности получили в 2012 г. меры по стимулированию спроса на продукцию предприятий. Оценка подобных действий правительства в ходе первой волны кризиса была гораздо скромнее: в 2009 г. они помогли 19% предприятий, в 2010 г. – 17%. Резкий (трехкратный!) скачок целесообразности стимулирования спроса за счет средств бюджета связан с устойчиво негативной динамикой продаж промышленной продукции в 2012 г. и отсутствием реальных надежд на их оживление за счет частного спроса. Государство в таких условиях могло бы более рационально использовать бюджетные средства на поддержку хотя бы отдельных отраслей промышленности.

Другие возможные меры правительства будут иметь гораздо меньшую, по мнению предприятий, эффективность в случае второй волны кризиса.

Только треть промышленности хотела бы получить субсидирование части расходов на уплату процентов по кредитам (в 2011 г. – 41%). По сравнению с фактической результативностью этой меры в 2009–2010 гг. на уровне 20% 1,5–2-кратный рост может объясняться надеждой на приоритетное использование правительством именно такого способа поддержки кредитования промышленности, а не примитивной накачки банков-

ской системы наличностью с призывами не сворачивать кредитование реального сектора. Последняя мера поддерживалась в 2012 г. только 7% предприятий (предпоследнее место в рейтинге). Впрочем, и в 2009 г. поддержка властями банков была поставлена промышленностью на предпоследнее место. На предоставление госгарантий по кредитам сейчас рассчитывают 14% предприятий, что сопоставимо с уровнем положительной оценки этой меры в 2009 г. (11%).

Меры государства по поддержке занятости были поставлены промышленностью в 2012 г. на пятое место. В случае второй волны кризиса они могут потребоваться только четверти предприятий. Хотя еще в 2011 г. популярность подобных мер составляла 43%, а положительная оценка их применения достигала 49% в 2009 г. и 41% – в 2010 г. Двукратное снижение спроса на антикризисные услуги государства на рынке труда объясняется рядом причин. Во-первых, возможное падение спроса и выпуска во второй волне кризиса будет иметь, скорее всего, более мягкий характер и не потребует массовых увольнений. Во-вторых, продолжающаяся стагнация спроса позволяет предприятиям плавно и гораздо менее болезненно уже сейчас решать проблемы занятости и подходить ко второй волне более подготовленными. В-третьих, достижение оптимальной для текущего момента численности занятых на предприятиях обеспечивается частично не административными мерами, а естественным путем.

Защита внутреннего рынка при помощи таможенных пошлин на импорт может оказаться полезной только для 20% предприятий и в целом совпадает с оценкой результативности этой меры в ходе первой волны кризиса. Заметим, что импорт сдерживал рост выпуска в 2012 г. у 26% предприятий. Другая известная мера защиты отечественного производителя – девальвация рубля – имеет гораздо меньшую реальную популярность в промышленности. Только 10% предприятий считали в 2012 г., что плавное обесценение рубля может помочь им пройти через вторую волну кризиса. Еще меньше сторонников у резкой (как в 1998 г.) девальвации – только 3%. За год отношение к девальвации в промышленности практически не изменилось. Но в 2009 г. ее полезность признали 20% предприятий.

Больше пользы, чем девальвация, принесет промышленности снижение коррупционного давления при взаимодействии с контрольно-надзорными и налоговыми органами, а также при госзакупках. Таково мнение 18% предприятий. В 2009 г. антикоррупционные меры властей (но в большей степени, наверное, – снижение потоков взяток и откатов вследствие резкого торможения деловой активности в самых взяткоемких сферах экономики) получили положительную оценку 9% предприятий.

Любимое детище властей – формирование списка системообразующих предприятий – имеет поддержку только у 14% предприятий. В 2009 г. подобные «точечные» меры получили одобрение у 11% производителей.

Подводя итог четырехлетнего мониторинга эффективности антикризисных мер российского правительства, можно сформулировать следующее. Во-первых, для промышленности отнюдь небезразличны действия властей. Если самые востребованные меры

сейчас имеют поддержку 73% предприятий, то самые непопулярные – 3–7%. Пренебречь таким разбросом оценок было бы крайне неразумно. Во-вторых, приоритеты и, соответственно, затраты на поддержку промышленности в ходе первой волны кризиса нуждаются в корректировке. Не стоит – подобно плохим генералам – «готовиться к прошлой войне». В-третьих, длительный период ожидания второй волны кризиса позволил промышленности выработать и уже частично реализовать собственный план антикризисных действий, что тоже не могло не сказаться на оценке предполагаемых действий властей.

4.2.7. Антикризисный пакет предприятий российской промышленности

Антикризисные меры российской промышленности в случае новой волны кризиса

Ожидания второй волны кризиса определенно возросли весной и летом 2012 г. Обострение проблем еврозоны, публичные заявления членов правительства о разработке пакета антикризисных мер – все это заставляет готовиться к новой волне кризиса и российскую промышленность. Какова планировавшаяся в середине 2012 г. реакция предприятий на снижение спроса, показал очередной этап кризисного мониторинга настроений промышленности, проведенный Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Июньский (2012 г.) опрос стал уже седьмым этапом кризисного мониторинга ИЭП. Первый опрос был проведен еще в декабре 2008 г. Тогда вопросы были включены в декабрьскую анкету и разосланы после того, как индекс промышленного оптимизма ИЭП 18 ноября 2008 г. зафиксировал обвал российской промышленности. Затем вопросы о фактической реакции и ожиданиях задавались во II, III, IV кварталах 2009 г. и в I квартале 2010 г. Явные позитивные тенденции второй половины 2010 г. – начала 2011 г. сделали неактуальным тогда продолжение этого мониторинга. Но обострение экономических проблем в августе 2011 г. опять вызвало рост опасений второй волны кризиса, и вопрос о возможной реакции предприятий на кризисные явления в шестой раз был включен в анкеты ИЭП. В результате сейчас накоплен уникальный по содержанию и временному периоду массив данных о планируемой и фактической реакции предприятий на кризис, начавшийся в 2008 г. и до сих пор, похоже, не завершившийся.

Основной (самой массовой) реакцией предприятий на вторую волну кризиса станут снижение зарплат и неполная рабочая неделя. Об этом заявили 63% предприятий летом 2012 г. и 68% – осенью 2011 г. (другие антикризисные меры явно уступают по популярности возможной экономии предприятий на рабочей силе). И тут у промышленности явно есть возможность реализовать заявленную стратегию. По данным опросов ИЭП, в середине 2012 г. 2/3 предприятий платят своим работникам «нормальную» (правда, по мнению руководства) заработную плату. Этот результат на 30 п.п. превосходит кризисный минимум показателя, зарегистрированный во II квартале 2009 г. Са-

мые массовые сокращения зарплат будут происходить в машиностроении (об этом заявили 75% предприятий отрасли летом 2012 г. и 78% – осенью 2011 г.). На втором месте по итогам двух опросов – промышленность строительных материалов (62 и 86% соответственно), которая в начале лета переживает оживление и поэтому скорректировала свои планы в этой сфере под влиянием сезонного фактора. Третье место занимает химпром, который в 2011 г. планировал сокращение зарплат и переход на неполную рабочую неделю на 67% предприятий, в 2012 г. – на 62%. Далее идут металлургия и легпром со средним уровнем подобных планов в 61–62%. Наименее распространено снижение зарплат при наступлении второй волны кризиса будут в леспроме (о таких планах заявили 46 и 44% предприятий соответственно) и в пищепроме (48 и 39% соответственно). В целом снижение зарплат и неполная рабочая неделя будут наиболее популярной реакцией в большинстве отраслей российской промышленности. Только в черной металлургии эти меры уступают первое место снижению выпуска, а в пищепроме – сокращению издержек.

Другие меры (анти)кризисной политики в области занятости предприятия планируют использовать значительно реже.

Только четверть промышленных предприятий, по данным опроса 2012 г., предполагают увольнять работников. В общем рейтинге антикризисных мер такие действия занимают 5-е место в планах 2012 г. и 6-е – в планах 2011 г. Видимо, опасения кадрового дефицита по-прежнему довлеют над российской промышленностью.

Отправка работников в неоплачиваемые отпуска тоже возможна примерно на четверти промышленных предприятий (осенью 2011 г. к ней планировала прибегнуть почти треть предприятий). Наиболее распространена такая мера будет в легкой промышленности, где ее включили в свой антикризисный пакет 34% предприятий сейчас и 36% – осенью 2011 г. В большинстве других отраслей такие отпуска будут практиковаться на 21–27% предприятий, и только пищепром и леспром будут использовать их в 15 и 11% случаев.

Второе место в общем рейтинге антикризисных мер российской промышленности занимает сокращение издержек. В 2012 г. к подобным классическим действиям готовы были прибегнуть 51% предприятий, осенью 2011 г. таких было 46%. Заметим, что эта мера оказалась единственной, упоминание которой незначительно, но возросло в 2012 г. по сравнению с 2011 г. А в черной металлургии (с 69% упоминаний), в химпроме (с 64%), в пищепроме (с 54%) и в леспроме (с 51%) снижение издержек занимает первое место по результатам опроса 2012 г.

И только на третье место российская промышленность поставила снижение выпуска, по которому правительство и аналитики будут судить о разворачивании кризиса. К этой мере готовы прибегнуть только 43% предприятий, хотя осенью 2011 г. подобные планы были у 54% заводов, что обеспечило тогда этой антикризисной мере второе место. Самое массовое сокращение выпуска произойдет в черной металлургии (об этом заяви-

ли 56% предприятий отрасли сейчас и 89% – осенью 2011 г.), в стройиндустрии (55 и 69%), в химпроме (51 и 56%) и в машиностроении (47 и 63%).

Четвертой по популярности в промышленности антикризисной мерой станет активизация маркетинга, поиск покупателей и рынков сбыта. К ней готовы прибегнуть 39% предприятий в 2012 г. и были готовы использовать 44% осенью 2011 г. Эти классические шаги, скорее всего, встретят жесткое сопротивление со стороны других производителей, чьи рынки окажутся под угрозой вторжения. Такую помеху своему выходу на новые рынки сбыта предвидят 45% предприятий, по данным нашего последнего замера настроений и ограничений в этой области.

Ценовой фактор в преодолении кризисных явлений занимает пятое место в общем рейтинге антикризисных мер 2012 г. с 27% упоминаний. Такая же доля предприятий планировала прибегнуть к снижению цен и в 2011 г., однако тогда этот результат обеспечивал только 8-е место. Но поскольку целесообразность большинства антикризисных мер, по оценкам предприятий, за истекшие месяцы снизилась, ценовой фактор переместился вверх на три позиции.

На задержку платежей со стороны покупателей произведенной продукции готовы согласиться только 23% предприятий в целом по промышленности. В 2011 г. такие задержки допускали 28% заводов, но работа в условиях жестких спросовых ограничений позволила предприятиям оставить только надежных потребителей, что и снизило, скорее всего, вероятность неплатежей в случае нового обострения кризиса.

Неденежные формы расчетов (возобновления которых так опасались в 2008 г.) имеют очень мало шансов на появление в российской промышленности: только 10% предприятий в 2012 г. (12% – в 2011 г.) допускают их использование при возникновении второй волны кризиса. Абсолютным лидером в этом может стать только промышленность строительных материалов, не менее 20% предприятий которой готовы согласиться с ними ради поддержания выпуска продукции.

Антикризисные меры российской промышленности во время первой волны кризиса

Для сравнения рассмотрим теперь антикризисные планы российской промышленности в ходе первой волны кризиса. Как мы уже отмечали, замер таких планов Институт экономической политики успел подготовить еще в ноябре 2008 г., когда страна пребывала в неведении, а правительство только осторожно выглядывало из своей «тихой гавани» в океан мирового кризиса. Все это обеспечило получение самой первой и достоверной информации о начальном (2008 г.) антикризисном пакете российской промышленности.

В начале кризиса почти все (84%) предприятия планировали снизить себестоимость выпускаемой продукции (см. *рис. 22*). В конце 2008 г. это было совершенно обоснованно, поскольку в предкризисный год был зарегистрирован самый интенсивный рост из-

держек с 1999 г. Только 9% предприятий заявили, что на такие действия они, скорее всего, не пойдут.

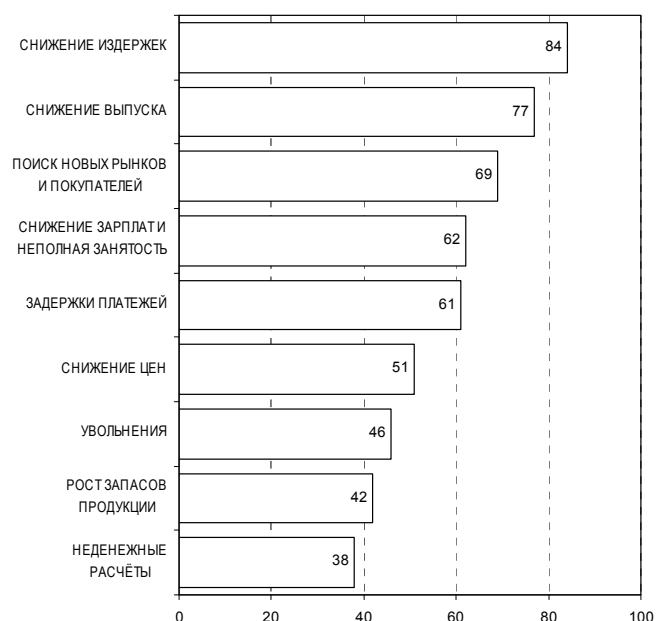


Рис. 22. Планируемая в декабре 2008 г. реакция на кризис российской промышленности, % предприятий

Снижению выпуска в 2008 г. было отведено второе место в целом по промышленности и во всех отраслях (кроме пищевой). Высокая распространенность в промышленности желания снизить выпуск достойна позитивной оценки, поскольку означает готовность предприятий следовать за кризисным снижением платежеспособного спроса, а не работать на склад или вновь прибегать к неденежным формам расчетов. И только 21% предприятий заявили тогда о явном нежелании снижать выпуск даже в условиях падения спроса.

Использование же приемов выживания, характерных для тяжелых 90-х годов XX в., планировалось российской промышленностью в 2008 г. реже всего. Неденежные расчеты замыкали рейтинг антикризисных мер промышленности. К ним готовы были обратиться только 38% предприятий, а 56% прямо ответили, что постараются их избежать. Последняя цифра оказалась максимальной в оценке нежелательности антикризисных мер. Работа на склад и рост запасов готовой продукции, от которого российская промышленность сильно страдала в 90-е годы, тоже оказались непопулярной антикризисной мерой в 2008 г. К такому способу поддержания выпуска готовы были прибегнуть только 42% предприятий при явном отказе на 54% предприятий.

Поиск новых рынков и покупателей, которым были готовы заняться 69% предприятий, являлся, скорее, данью книжной традиции, нежели реальной в российских условиях антикризисной мерой. Поскольку широта и глубина падения промышленного произ-

водства в сочетании с высокой защищенностью рынков традиционными производителями совсем не способствовала успешности проникновения туда новых производителей. Однако активность рыночной позиции российской промышленности впечатляет.

Снижение зарплат, неполная занятость, неоплачиваемые отпуска оказались на четвертом месте по распространенности в декабре 2008 г. К этим мерам тогда готовы были прибегнуть 62% предприятий. Увольнения значительно уступали антикризисным мерам, не связанным с сокращением персонала. Только 46% предприятий готовы были пойти на эти шаги. Массовый дефицит кадров, с которым российская промышленность столкнулась в 2006 г., и деградация системы профтехобразования определенно сдерживали предприятия от планирования более масштабных увольнений. Промышленность предпочитала содержать избыточный персонал, чтобы иметь возможность быстро увеличить выпуск после завершения кризиса, а не заниматься поиском новых работников.

Ценовой фактор в преодолении кризиса планировали использовать около половины предприятий в целом по промышленности. Но в черной металлургии, столкнувшейся с кризисом раньше других отраслей, к снижению цен готовы были прибегнуть (если уже не начали тогда делать) 93% предприятий, и только 7% заявили, что постараются этого избежать. Совсем другие планы были в цветной металлургии, где только 30% заводов готовы были снизить цены, а 70% планировали этого избежать.

В ходе кризиса (2009–2010 гг.) антикризисные планы предприятий были подвергнуты корректировке, причем все меры потеряли свою «популярность» (распространенность), но в разной степени. Снижение распространенности (масштабности) антикризисных мер объясняется, на наш взгляд, особенностью разворачивания кризиса. Основной удар кризиса пришелся на конец 2008 г., а уже с I квартала 2009 г. промышленность начала выходить из кризиса. Такая динамика была очевидна при анализе результатов опросов, который затем получали участники опросов. Последнее обстоятельство позволило им не только оперативно разрабатывать антикризисные планы, но и корректировать их.

Самой сильной корректировке (из тех мер, мониторинг которых был продолжен в 2009–2010 гг.) подверглись планы сокращения выпуска. Ко II кварталу 2009 г. распространенность этой меры снизилась в планах российской промышленности почти вдвое (с 77 до 40%), к III кварталу дальше сокращать объемы производства готовы были 31% предприятий, в конце 2009 г. – начале 2010 г. такие планы остались только у 25% заводов. Таким образом, к концу мониторинга первой волны кризиса необходимость сокращения выпуска, по оценкам предприятий, упала в российской промышленности в 3 раза.

Снижение зарплат, неполная рабочая неделя, неоплачиваемые отпуска стали второй по распространенности мерой, мониторинг планов использования которой велся все время. Популярность подобных действий тоже существенно снизилась в промышленности в 2008–2010 гг. Уже во II квартале 2009 г. она потеряла 20 п.п. и осталась в арсенале только 42% предприятий, а в начале 2010 г. ее планировали использовать только

28% заводов. Впрочем, и с этим значением рассматриваемая антикризисная мера занимала 2-е место по распространенности в 2010 г.

Распространенность планов увольнений в ответ на кризисное падение спроса претерпела принципиальные изменения ко II кварталу 2009 г, после чего стабилизировалась в интервале 27–32% до конца первой волны кризиса. Два обстоятельства могли определить столь осторожное использование этой классической антикризисной меры в российской промышленности. Во-первых, уже упоминавшийся дефицит квалифицированных работников в предкризисный период, когда нехватка кадров сдерживала рост выпуска у половины промышленных предприятий, сменился кризисным избытком только на три квартала 2009 г., после чего в промышленности стала расти доля ответов «недостаточно» при оценке численности работников, превзошедшая к середине 2010 г. долю ответов «более чем достаточно». Во-вторых, активная политика государства в этой области тоже сдерживала интенсивность увольнений на предприятиях.

Популярность среди предприятий задержек платежей как антикризисной меры в 2008–2010 гг. изменилась только в 2 раза: с 61 до 32%. Использованию неденежных расчетов – как средству поддержания производства при существенном падении спроса – российская промышленность отводила пятое место в ходе первой волны кризиса и допускала использование на четверти предприятий. Причем допустимость таких шагов в 2009–2010 гг. колебалась в очень узком интервале, что говорит об устойчивом отношении промышленности к этой популярной антикризисной мере 90-х годов. А абсолютные значения свидетельствуют о крайне невысоком желании предприятий использовать неденежные расчеты. Единственным исключением по отношению к допустимости неденежных расчетов стала тогда промышленность строительных материалов, в которой 36% предприятий были согласны на такие операции.

Снижение цен в антикризисных планах промышленности в 2009–2010 гг. занимало в среднем шестое место по популярности и планировалось 20–28% предприятий в целом по промышленности.

Опыт преодоления кризисных явлений 2008–2009 гг. позволил российской промышленности выработать новую систему приоритетов для решения проблем, связанных с возможной второй волной кризиса. Во-первых, более мягкий характер нового витка кризиса и длительный подготовительный период (а возможно, уже их частичная реализация) снизили интенсивность планируемого применения в будущем большинства антикризисных мер. Только снижение зарплат и неполная занятость будут использоваться предприятиями чаще, не только чем в 2009–2010 гг., но и чем в начале первой волны кризиса. Видимо, нерешенность проблем с подготовкой кадров вывела эти меры на первое место в 2012 г. Дополняют картину самые скромные за все время мониторинга планы увольнений. Во-вторых, ряд самых, наверное, неприятных мер (событий) могут совсем не применяться (не происходить) в ходе второй волны кризиса. Это относится к изменению состава собственников, к неденежным расчетам и приостановке работы предприятий. Задержки платежей предприятиями ожидаются, но в самых скромных за

все время мониторинга масштабах. В-третьих, кризисное снижение выпуска, по планам предприятий, будет не таким массовым, как в конце 2008 г., что, наверное, облегчит прохождение промышленности через вторую волну, но затруднит ее идентификацию по данным официальной статистики и своевременность применения властями антикризисных мер. Если в 2008 г. статистика не выдержала проверку на оперативность, то сейчас она может показать свою невыразительность.

4.3. Инвестиционная деятельность

4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

Деловая активность в инвестиционном секторе экономики в 2010–2011 гг. характеризовалась опережающими темпами относительно динамики ВВП. Однако, несмотря на это, последствия глубокого инвестиционного кризиса 2008–2009 гг. были преодолены только в 2012 г. Инвестиции в основной капитал в 2012 г. на 3,2% превысили показатель 2008 г. В 2012 г. при темпе роста ВВП на уровне 103,4% к предыдущему году и инвестиций в основной капитал – 106,6% доля инвестиций в основной капитал в ВВП практически вышла на уровень 2007 г. и составила 20,2% (рис. 23).



Источник: Росстат.

Рис. 23. Динамика инвестиций в основной капитал и ВВП в 1999–2012 гг.,
% к предыдущему году

Существенное влияние на характер выхода из кризиса оказало различное поведение институциональных субъектов хозяйственной деятельности. В острой фазе кризиса предприятия крупного и среднего бизнеса были вынуждены проводить более жесткую политику сокращения инвестиционных расходов по сравнению с малым бизнесом. В сегменте малых предприятий, несмотря на замедление инвестиционной активности в 2011 г., объем инвестиций в том году практически вышел на докризисный уровень 2008 г., а в 2012 г. существенно его превысил.

Динамика инвестиций в основной капитал крупных и средних организаций в пост-кризисный период была довольно неустойчивой, а в 2012 г. фиксировалось резкое замедление инвестиционной активности в этом сегменте, в результате инвестиции в основной капитал крупных и средних организаций составили 96,4% докризисного уровня 2008 г. (табл. 11)

Таблица 11

**Динамика физического объема инвестиций в основной капитал,
% к предыдущему году**

	2008	2009	2010	2011	2012
Инвестиции в основной капитал (по полному кругу организаций, включая досчеты инвестиций, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)	109,9	84,3	106,0	108,3	106,6
Крупные и средние организации (инвестиции в основной капитал без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)	105,6	82,5	105,1	110,4	100,7

Источник: Росстат.

Следует отметить, что изменение динамики по сегментам крупных и малых предприятий и организаций носило конъюнктурный характер и не поддерживалось фундаментальными изменениями инвестиционного климата. Другим принципиальным моментом стало изменение структуры финансирования инвестиций в основной капитал в период 2009–2012 гг. Медленные темпы восстановления внутреннего рынка и доходов экономики обусловили усиление ориентации на использование собственных средств предприятий на финансирование инвестиционных программ. По итогам 2012 г. доля собственных средств предприятий в структуре инвестиций в основной капитал повысилась до 45,4% и на 3,5 п.п. превысила показатель предыдущего года (табл. 12).

Таблица 12

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования
(без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций,
не наблюдаемых статистическими методами), % к итогу**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:						
собственные средства	40,4	39,5	37,1	41,0	41,9	45,4
прибыль, остающаяся в распоряжении организации (фонд накопления)	19,4	18,5	16,0	17,1	17,9	н.д.
привлеченные средства	59,6	60,5	62,9	59,0	58,1	54,6
из них:						
кредиты банков	10,4	11,8	10,3	9,0	8,6	7,9
В том числе кредиты иностранных банков	1,7	3,0	3,2	2,3	1,8	1,2
заемные средства других организаций	7,1	6,2	7,4	6,1	5,8	5,4
бюджетные средства	21,5	20,9	21,9	19,5	19,2	17,9
В том числе:						
средства федерального бюджета	8,3	8,0	11,5	10,0	10,1	9,6
средства бюджетов субъектов Федерации	11,7	11,3	9,2	8,2	7,9	7,1
средства внебюджетных фондов	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
прочие	20,1	21,2	23,0	24,1	24,3	23,1

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7
В том числе:						
средства вышестоящих организаций	11,3	13,8	15,9	18,0	19,0	17,8
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	3,7	3,5	2,6	1,9	2,0	2,0
В том числе средства населения	1,5	1,9	1,3	1,1	1,3	1,3
средства от выпуска корпоративных облигаций	0,1	0,1	0,1	0,01		
средства от эмиссии акций	1,8	0,8	1,0	1,4	1,0	1,0
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	5,4	4,3	4,3	3,8	3,1	2,7

Источник: Росстат.

Хотя основным источником финансирования инвестиций в основной капитал в 2012 г. оставались привлеченные средства, на которые приходилось 54,6% общего объема инвестиций в экономику, их структура изменилась. Сократилась доля бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал с 19,2% в 2011 г. до 17,9% в 2012 г. Доля бюджетных средств, использованных на инвестиции в основной капитал, составила в 2012 г. 2,52% ВВП против 3,41% ВВП в 2009 г., в том числе средства федерального бюджета – соответственно 1,35% против 1,78%.

Государственный спрос на продукцию и услуги российских предприятий поддерживался через реализацию запланированных инвестиционных проектов в сфере транспорта, телекоммуникаций и т.д., реализуемых в рамках ФЦП и ФАИП. В соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой, утвержденной Минэкономразвития России, на 2012 г. (с уточнениями на 1 января 2013 г.) выделены ассигнования в размере 755,3 млрд руб., из них из федерального бюджета – 719,0 млрд руб. В счет годового лимита в 2012 г. профинансировано из федерального бюджета 492,4 млрд руб. и из бюджетов субъектов Федерации и прочих источников профинансировано 29,4 млрд руб. В 2012 г. было намечено ввести в действие 1430 объектов, введены в эксплуатацию на полную мощность 562 объекта и частично – 64 объекта. На 1 января 2013 г. на 710 объектах (без объектов, по которым проводятся проектные и изыскательские работы для строительства будущих лет) техническая готовность составляла от 51,0 до 99,9% (табл. 13).

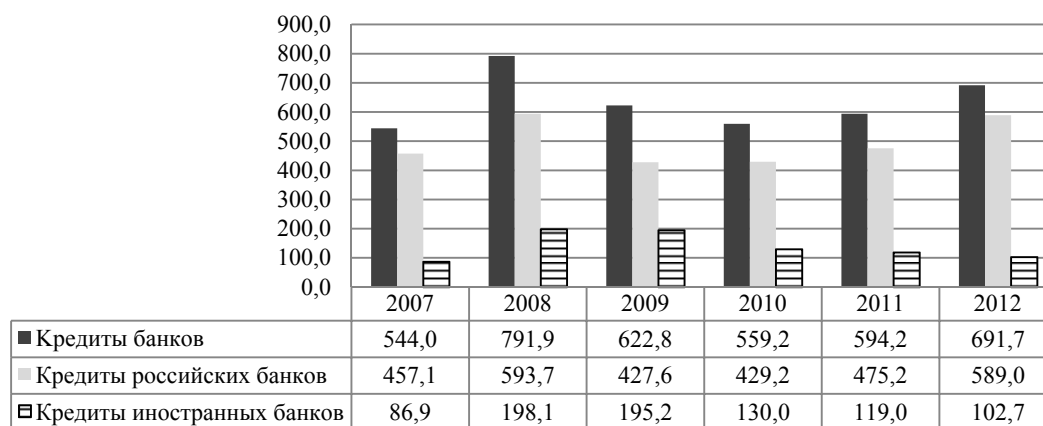
До кризиса 2008 г. изменение структуры финансирования инвестиций в основной капитал сопровождалось повышением активности банковского сектора, ростом вложений населения в жилищное строительство и интенсивным притоком иностранного капитала. С 2009 г. в структуре привлеченных средств для финансирования инвестиций в основной капитал усилилась тенденция к сужению участия банковского и заемного капитала. При этом отметим, что крайне медленное восстановление кредитной активности отечественных банков не перекрывало сокращения объемов кредитов иностранных банков. В 2011 г. доля кредитов в структуре привлеченных средств составила 13,4% и снизилась на 4,1 п.п. по сравнению с 2007 г. В 2012 г. доля банковского капитала в структуре привлеченных средств сохранилась примерно на уровне 2011 г., соотношение кредитов изменилось в сторону повышения доли отечественных банков (рис. 24).

Таблица 13

Объекты, предусмотренные адресной инвестиционной программой, и объемы государственных капитальных вложений на 2012 г. (без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ)

	Количество объектов		Введено в действие		Лимит государственных капитальных вложений		Профинансировано из федерального бюджета	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования
	всего	в том числе со сроком ввода в 2012 г.	на полную мощность	частично	всего	в том числе из федерального бюджета		
	Единиц				Млрд руб.			
Всего	3777	1430	562	64	755,3	719,0	492,4	468,7
В том числе: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	132	58	39	6	5,1	5,1	5,0	5,0
рыболовство и рыбоводство	21	5	—	—	2,1	2,1	н.д.	1,3
обрабатывающие производства	51	11	1	—	8,3	7,0	н.д.	2,6
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	39	14	—	—	44,5	42,5	30,5	40,7
строительство	105	49	14	4	18,0	15,2		13,7
транспорт и связь	608	279	124	15	310,5	299,0	241,7	234,9
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	1307	136	22	5	149,4	142,9	н.д.	32,1
государственное управление и обеспечение военной безопасности	695	515	294	14	55,3	54,4	40,9	35,1
образование	207	110	24	12	40,6	38,3	32,0	29,3
здравоохранение и предоставление социальных услуг	187	93	26	6	60,3	57,0	44,2	38,4
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	414	158	18	2	59,0	53,4	н.д.	33,7
другие виды деятельности	11	2	—	—	2,2	2,2	н.д.	1,9

Источник: Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 24. Кредиты банков на финансирование инвестиций в основной капитал в период 2007–2012 гг., млрд руб.

Кризис 2008 г. характеризовался более глубокими темпами падения иностранных кредитов и инвестиций в российскую экономику и относительно внутреннего капитала. В 2011 г. прямые иностранные инвестиции в российскую экономику составили 66,2% от показателя 2007 г. при увеличении внутренних инвестиций на 6,3%. В 2012 г. сохранился опережающий рост внутренних инвестиций (106,6% к предыдущему году) относительно прямых иностранных инвестиций (101,4% к предыдущему году). В результате доля инвестиций, поступивших из-за рубежа, в общем объеме инвестиций в основной капитал в 2012 г. снизилась до 2,7% против 3,1% в 2011 г. Сдержанное участие российского и иностранного частного капитала в финансировании инвестиций определялось тенденцией к вывозу капитала, действующей с 2008 г. В 2012 г. чистый вывоз капитала составил 56,8 млрд долл. В отличие от предыдущего года абсолютное сокращение масштабов оттока капитала было связано с ввозом капитала банковским сектором. При этом вывоз капитала прочими секторами экономики в 2012 г. усилился и достиг 80,4 млрд долл. (табл. 14).

Таблица 14

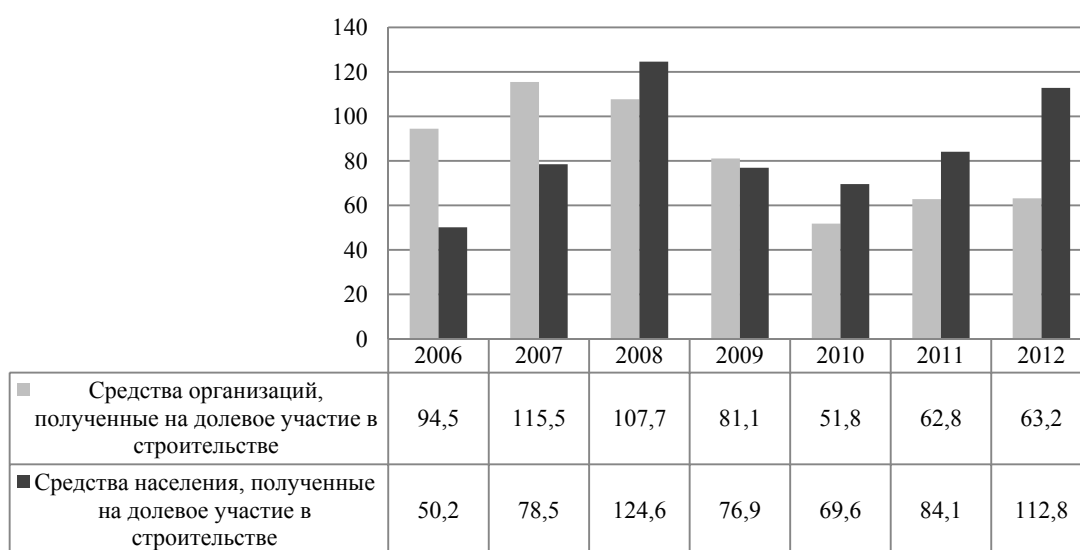
**Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, по данным
платежного баланса, млрд долл.**

	Чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором, всего	Чистый ввоз/вывоз капитала банками	Чистый ввоз/вывоз капитала прочими секторами
2007	81,7	45,8	35,9
2008	-133,7	-56,9	-76,8
2009	-56,1	-30,4	-25,8
2010	-33,4	15,9	-50,3
2011	-80,5	-24,2	-56,4
2012	-56,8	23,6	-80,4
I квартал	-33,3	-9,7	-23,5
II квартал	-6,4	11,6	-18,0
III квартал	-7,6	7,6	-15,2
IV квартал (оценка)	-9,4	14,2	-23,6

Источник: ЦБР.

При анализе изменения структуры финансирования инвестиций в основной капитал необходимо отметить особенности финансирования жилищного строительства. В 2009 г. произошел перелом тенденции в области жилищного строительства. После устойчивого увеличения объемов жилищного строительства на протяжении 2001–2008 гг. за 2011 г. ввод в действие жилых домов сократился на 2,8% по сравнению с докризисным уровнем 2008 г.

В 2011 г. приостановилось абсолютное сокращение объемов инвестиций в строительство жилья (с учетом малых предприятий и досчетов). В 2012 г. по сравнению с предыдущим годом прирост средств населения на долевое участие в строительстве составил 28,7 млрд руб. (рис. 25) Повышение инвестиционной активности населения поддерживалось ростом спроса на кредиты. Объем предоставленных жилищных кредитов за 2012 г. составил 1053,6 млрд руб. против 746,0 млрд руб. в аналогичный период 2011 г.



Источник: Росстат.

Рис. 25. Средства, полученные на долевое участие в строительстве в 2007–2012 гг., млрд руб.

Анализ структуры инвестиций в основной капитал в 2009–2012 гг. позволяет выделить общие и специфические черты в изменении инвестиционного спроса по видам экономической деятельности. В 2009–2012 гг. структурные сдвиги инвестиций в основной капитал определялись повышением доли промышленности в общем объеме инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства). В 2012 г. на долю промышленности приходилось 45,3% инвестиций в основной капитал в целом по экономике против 44,5% в среднем за 2010–2011 гг. Инвестиции в промышленность в 2012 г. увеличились на 7,2% по сравнению с предыдущим годом. При этом наблюдалась довольно существенная дифференциация темпов по видам экономической деятельности. Выход из кризиса определялся как более высокими темпами роста топливно-энергетического и добывающего комплексов промышленности, так и более высокой динамикой роста инвестиционного спроса. Инвестиции в основной капитал добывающих производств в 2012 г. по сравнению с 2008 г. выросли на 21,9%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 53,2%, а в обрабатывающем производстве составили 94,5% от докризисного уровня. Наиболее высокие темпы роста инвестиций в обрабатывающем производстве в период 2009–2012 гг. наблюдались в производстве кокса и нефтепродуктов, в химическом производстве и производстве кожи, изделий и обуви. Инвестиционная активность в производстве машин и оборудования, в производстве транспортных средств оставалась ниже докризисного уровня 2008 г. Из других видов экономической деятельности следует отметить динамичный рост инвестиций в развитие трубопроводного транспорта (рис. 26).



Источник: Росстат.

Рис. 26. Инвестиции в основной капитал в 2012 г.,
% к 2008 г.

Анализ динамики и структуры инвестиций указывает, что восстановление инвестиционной активности в машиностроительном комплексе происходит значительно медленнее по сравнению с другими видами экономической деятельности.

По данным выборочного обследования инвестиционной активности, проведенного Росстатом, основной целью инвестирования в основной капитал, как и в предыдущие годы, являлась замена изношенных техники и оборудования. В структуре инвестиций в основной капитал с 2009 г. фиксируется устойчивое повышение доли расходов на приобретение машин, оборудования, транспортных средств, при этом усиливается сдвиг в пользу отечественных видов техники. Едва ли стоит переоценивать значение этих изменений, учитывая низкую динамику развития и состояние производственного аппарата российского машиностроения.

Сохранение сложившейся структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности (табл. 15) с высокой долей топливно-энергетического комплекса и сопряженных видов транспорта, по-видимому, исчерпало себя. Усиливается дисбаланс между динамикой инвестиций и производством капитальных товаров. Обновление основных фондов замедляется. Отсутствуют значимые изменения в пользу технологичных производств обрабатывающей промышленности и повышение качества рабочей силы. Ускорение роста инвестиций, повышение доли инвестиций в ВВП на докризисном уровне при замедлении темпов роста ВВП ведут к увеличению капиталоемкости производства и не поддерживаются повышением производительности труда.

Таблица 15

Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов 2007–2012 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
В млрд руб., в ценах соответствующих лет						
Инвестиции в основной капитал	4908,2	6272,1	5769,8	6413,7	7701,2	8764,7
В том числе:						
жилища	371,8	467,2	343,5	372,3	361,8	418,4
здания (кроме жилых) и сооружения	2436	3286,8	3221,2	3495,8	4172,5	4574,1
машины, оборудование, транспортные средства	1736	2071,3	1798,2	2109,6	2644,3	3175,7
из них:						
приобретение отечественных машин, оборудования, транспортных средств	1427,5	1656,9	1426,4	1729,8	2152	2661,2
приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств	308,5	414,4	371,8	379,8	492,3	514,3
прочие	364,4	446,8	406,9	436	522,6	600,4
Доля, в % к итогу						
Инвестиции в основной капитал	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
жилища	7,6	7,4	6,0	5,8	4,7	4,8
здания (кроме жилых) и сооружения	49,6	52,4	55,8	54,5	54,2	52,7
машины, оборудование, транспортные средства	35,4	33,0	31,2	32,9	34,3	36,2
из них:						
приобретение отечественных машин, оборудования, транспортных средств	29,1	26,4	24,7	27,0	27,9	30,3
приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств	6,3	6,6	6,4	5,9	6,4	5,9
прочие	7,4	7,1	7,1	6,8	6,8	6,8
Справочно:						
доля приобретенных импортных машин, оборудования, транспортных средств в объеме инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства	17,8	20,0	20,7	18,0	18,6	16,2

Источник: Росстат.

4.3.2. Иностранные инвестиции

Динамика иностранных инвестиций в основной капитал в период 2008–2012 гг. характеризовалась крайней неустойчивостью (табл. 16). Приток иностранных инвестиций в основной капитал в острой фазе кризиса 2008–2009 гг. сократился более чем на 1/3 по сравнению с 2007 г., однако для периода 2010–2011 гг. был характерен интенсивный приток иностранных средств в российскую экономику. В 2010 г. общий объем иностранных инвестиций на 10,5%, а в 2011 г. на 83,7% превысили показатель 2008 г. Ослабление динамики основных макропоказателей в 2012 г. определило некоторое снижение интереса иностранных инвесторов к российской экономике. Иностранные вложения в российскую экономику в 2012 г. снизились на 18,9% по сравнению с 2011 г., однако по абсолютному объему остались на 28,7% выше уровня 2007 г.

Инвестиции из России за рубеж в 2012 г. снизились на 1,2% по сравнению с предыдущим годом и составляли 97,0% объема иностранных вложений в российскую экономику (2011 г. – 79,6%).

Таблица 16

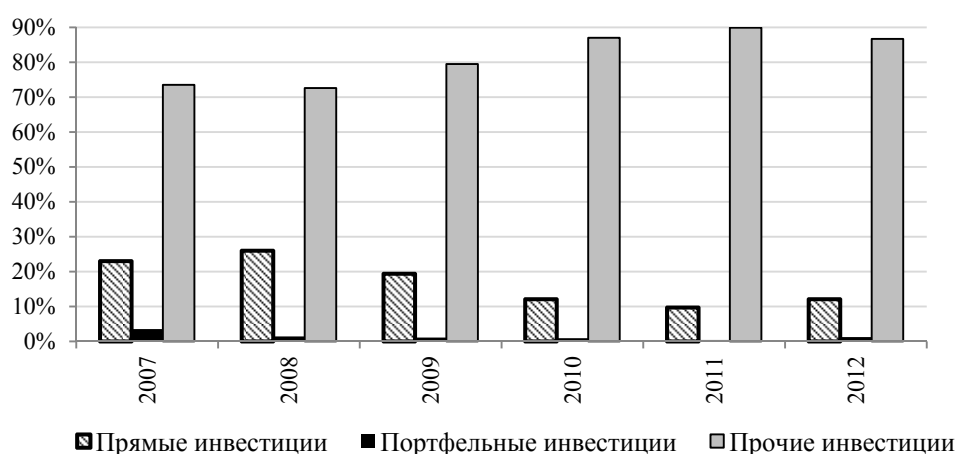
Иностранные инвестиции, поступившие в российскую экономику по типам

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	219,5	203,2	131,8	232,6
2008	103 769	27 027	1 415	75 327	85,8	97,2	33,7	84,7
2009	81 927	15 906	882	65 139	79,0	58,9	62,3	86,5
2010	114 746	13 810	1 076	99 860	140,1	86,8	121,9	153,3
2011	190 643	18 415	805	171 423	166,1	133,3	74,9	171,7
2012	154 570	18 666	1 816	134 088	81,1	101,4	в 2,3 раза	78,2

Примечание. Прямые инвестиции – вложения в реальные активы, приобретение контрольного пакета акций или пакета, дающего право на участие в управлении; портфельные инвестиции – вложения в ценные бумаги только для получения дохода; прочие инвестиции – вложения, осуществляемые на возвратной основе (кредиты международных финансовых организаций, торговые кредиты и пр.).

Источник: Росстат.

Динамика иностранных инвестиций довольно существенно дифференцирована по типам. В 2010–2011 гг. доминирующее влияние на динамику иностранных инвестиций в российскую экономику оказало увеличение объема за счет составляющей «Прочие инвестиции», на долю которой приходилось в среднем до 88,8% от общего объема поступивших иностранных средств против 73,1% в период 2007–2008 гг. В 2012 г. ситуация изменилась, и снижение объема прочих инвестиций на 37,3 млрд долл по сравнению с предыдущим годом полностью объясняло уменьшение притока иностранных инвестиций в экономику России (рис. 27). В 2012 г. наблюдалась приостановка роста торговых кредитов до 101,0% против 157,9% в предыдущем году, а также сокращение объемов других видов кредитов (кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций и банковских вкладов) на 30,3% относительно 2011 г.



Источник: Росстат.

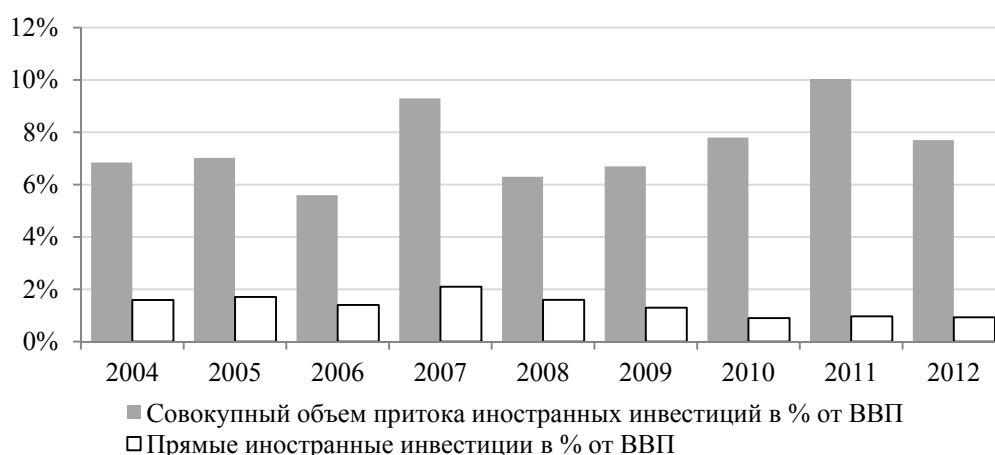
Рис. 27. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2007–2012 гг.

На долю портфельных инвестиций в среднем за период 2009–2012 гг. приходилось 0,8% в объеме иностранных инвестиций в российскую экономику против 3,5% в докризисном 2007 г. Изменялась и структура портфельных инвестиций: повышались доли вложений в паи и акции при снижении интереса к долговым ценным бумагам. В 2012 г. отмечен рост портфельных инвестиций по сравнению с 2011 г. в 2,3 раза, что обусловлено увеличением составляющей «инвестиции в акции и паи» в 2,7 раза и, как следствие, повышение ее удельного веса с 71,7% в 2011 г. до 84,4% в 2012 г.

Кризис 2008–2009 гг. наиболее существенно отразился на динамике прямых иностранных инвестиций в нефинансовый сектор экономики. На долю прямых иностранных инвестиций в период 2009–2012 г. приходилось в среднем 10,5% от общего объема иностранных вложений в российскую экономику при 24,4% в период 2007–2008 гг. В 2011 г. казалось, что негативная тенденция снижения притока прямых иностранных инвестиций, которые увеличились на 33,3% по сравнению с предыдущим годом, однако в 2012 г. прирост этого типа иностранных вложений упал до 1,4% (на 251 млн долл.). В 2012 г. прямые иностранные инвестиции оставляли 67,2% от уровня докризисного 2007 г.

По сравнению с 2011 г. основной объем прямых инвестиций пришелся на взносы в уставный капитал, которые увеличились за год на 1,9%, или на 9,2 млрд долл., и кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций – прирост на 2,3% или на 7,7 млрд долл. В результате удельный вес кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в российскую экономику вырос с 40,7% в 2011 г. до 41,1% в 2012 г., а доля взносов в уставный капитал практически осталась на уровне предыдущего года и составила 49,5% (2011 г. – 49,3%).

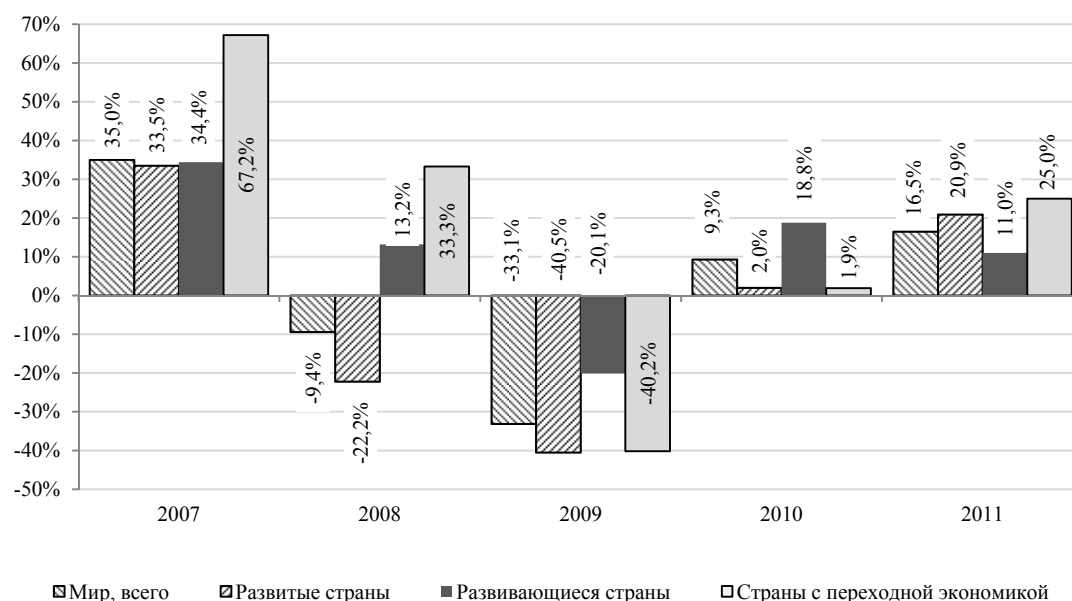
В долях ВВП доля прямых иностранных инвестиций в нефинансовый сектор экономики снизилась до 0,9% ВВП в 2012 г. против 2,1% ВВП в 2007 г., а общий объем иностранных инвестиций соответственно до 7,7% ВВП против 9,3% докризисного уровня (рис. 28).



Источник: Росстат.

Рис. 28. Уровень притока иностранных инвестиций в российскую экономику в 2004–2012 гг., % ВВП

По опубликованному в июле 2012 г. докладу UNCTAD, «World Investment Report 2012», по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2011 г. Российская Федерация заняла 8-е место в мире (по уточненным данным в 2010 г. – 8-е, в 2009–2008 гг. – 6-е место). В 2011 г. на долю России приходилось 3,5% мировых прямых иностранных инвестиций (в 2010 г. – 3,3%, в 2009 г. – 3,0%, в 2008 г. – 4,2%) и 6,8% прямых иностранных инвестиций, направленных в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой (в 2010 г. – 6,3%, в 2009 г. – 6,3%, в 2008 г. – 9,7%) (рис. 29).

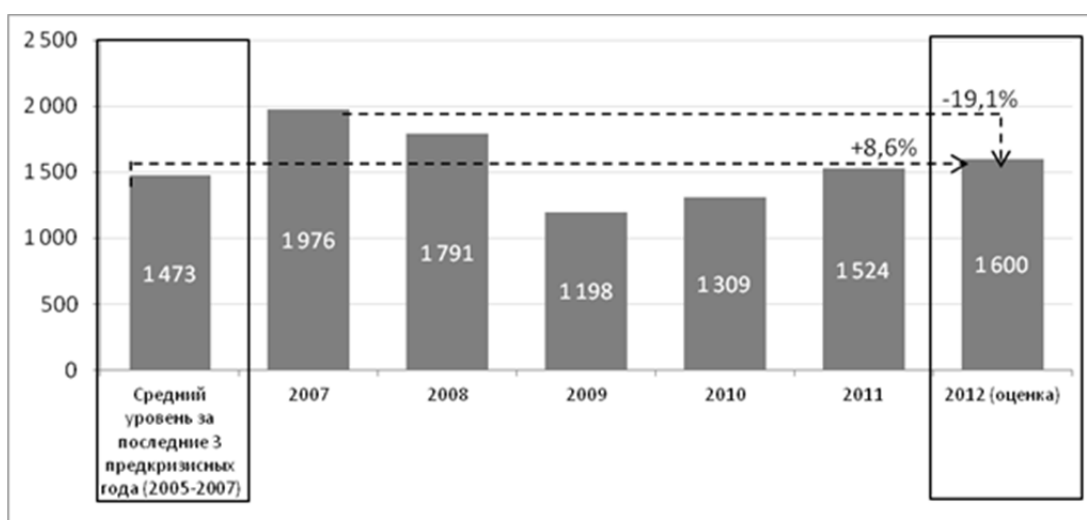


Источник: UNCTAD, «World Investment Report 2012», 05.07.2012 г.

Рис. 29. Изменение притока прямых иностранных инвестиций в 2007–2011 гг. в мировой экономике

В соответствии с отчетом UNCTAD, совокупный объем прямых иностранных инвестиций в мировой экономике в 2011 г. остался ниже пикового уровня 2007 г. По предварительным оценкам, в 2012 г. совокупный объем прямых иностранных инвестиций может составить 1,5–1,7 трлн долл., в 2013 г. он вырастет до 1,6–1,9 трлн, в 2014 г. достигнет 1,7–2,1 трлн долл. Реализация данного сценария возможна при отсутствии серьезных проблем в мировой экономике (рис. 30).

В 2012 г. сохранилась концентрация иностранных инвестиций в финансовой деятельности, промышленности и торговле. На данные сферы российской экономики в 2012 г. пришлось 89,3% совокупного объема поступивших в РФ иностранных инвестиций (в 2011 г. – 90,5%). Интерес инвесторов к промышленным отраслям, торговле и операциям с недвижимостью вырос на фоне продолжающегося снижения вложений в транспорт и связь и сокращения инвестиций в финансовую деятельность.



Источник: UNCTAD, «World Investment Report 2012», 05.07.2012 г.

Рис. 30. Приток прямых иностранных инвестиций в мировой экономике, млрд долл.

Таблица 17

**Поступление иностранных инвестиций в российскую экономику
по видам экономической деятельности в 2010–2012 гг.**

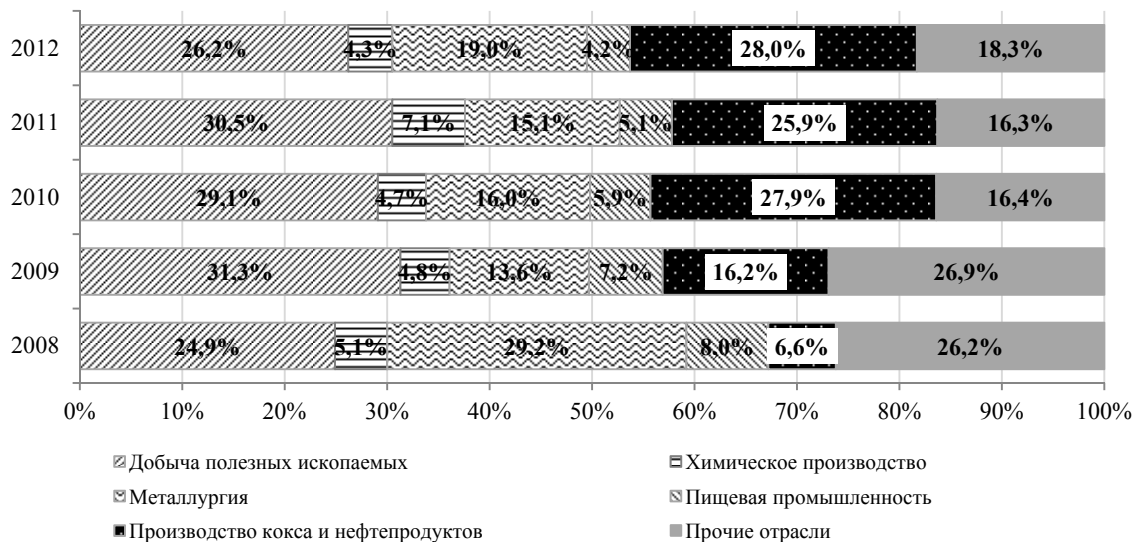
	В млн долл.			Изменение в % к предыдущему году			В % к итогу		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Промышленность	47 558	61 145	69 201	144,2	128,6	113,2	41,4	32,1	44,8
Транспорт и связь	6 576	5 943	4 622	47,8	90,4	77,8	5,7	3,1	3,0
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13 334	24 456	25 379	58,5	183,4	103,8	11,6	12,8	16,4
Операции с недвижимым иму- ществом, аренда и предостав- ление услуг	7 341	9 237	10 035	92,5	125,8	108,6	6,4	4,8	6,5
Финансовая деятельность	37 913	86 885	43 395	1426,3	229,2	49,9	33,0	45,6	28,1
Прочие отрасли	2 024	2 977	1 938	111,8	148,1	65,1	1,8	1,6	1,2

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций в промышленность в 2012 г. лидером роста являются обрабатывающие производства, по сравнению с 2011 г. вложения в обрабатывающие отрасли выросли на 19,8% (в 2011 г. рост составил 23,9%). Иностранные инвестиции в добычу полезных ископаемых снизились на 2,6% (в 2011 г. рост составил 34,5%).

В обрабатывающей промышленности на 22,4% увеличились инвестиции в производство кокса и нефтепродуктов и на 42,2% – в металлургию, составив 19,4 млрд и 13,1 млрд долл. соответственно (в 2011 г. вложения в производство кокса и нефтепродуктов выросли на 19,4%, в металлургию – на 21,1%). Иностранные вложения в химическую и пищевую промышленность в 2012 г. по сравнению с 2011 г. снизились на

31,8 и 6,6% – до 3,0 млрд и 2,9 млрд долл. (в 2011 г. отмечался рост в данные отрасли в 2 раза и на 10,6%) (рис. 31).



Источник: Росстат.

Рис. 31. Структура иностранных инвестиций в промышленность в 2008–2012 гг.

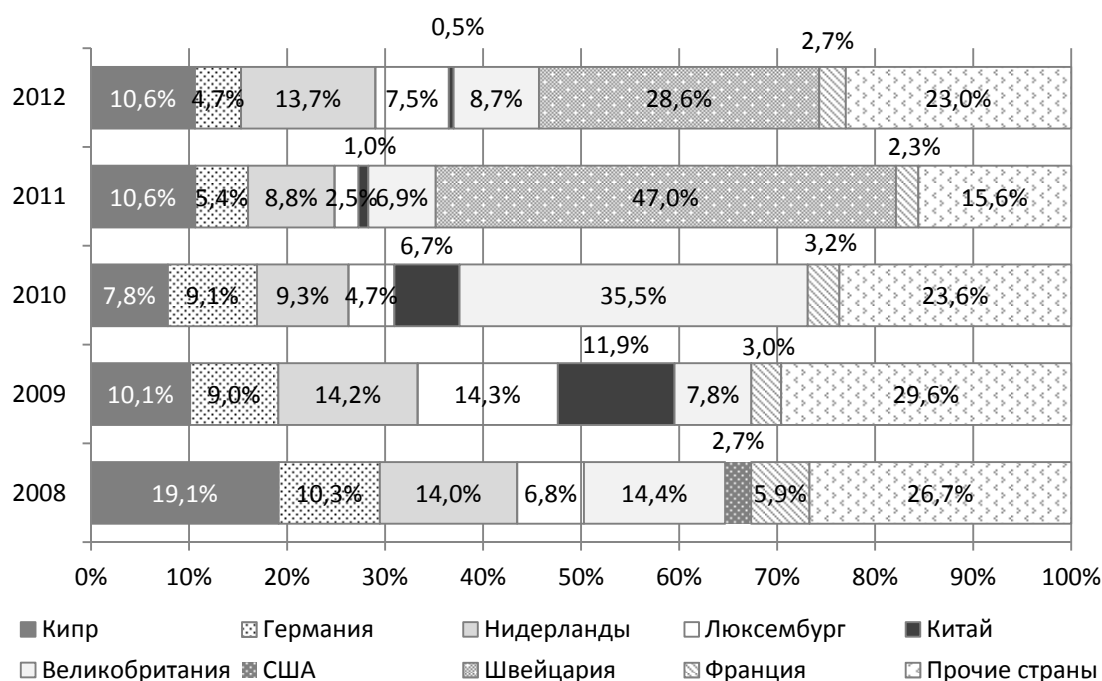
Портфельные и прочие вложения в промышленность в 2012 г. выросли по отношению к 2011 г. в 2,2 раза и на 14,3% (в 2011 г. портфельные инвестиции в промышленность увеличились на 39,9%, прочие выросли на 26,4%). Прямые инвестиции в промышленность почти не изменились, их рост составил 1,0% (в 2011 г. рост оценивался в 40,6%). Таким образом, удельный вес прочих инвестиций в промышленность вырос с 83,5% в 2011 г. до 84,3% в 2012 г., портфельных – с 0,9 до 1,8%, доля прямых инвестиций за данный период снизилась с 15,7 до 14,0% соответственно.

Отмечены изменения и в структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности. В сфере добычи полезных ископаемых прямые инвестиции снизились в 2012 г. на 23,7% – до 3,5 млрд долл., что привело к снижению их доли в совокупных вложениях в данную отрасль до 19,4% (в 2011 г. – 24,8%). Доля прочих вложений в добычу, которые в 2012 г. выросли на 4,9% и составили 14,6 млрд долл., увеличилась до 80,2% (в 2011 г. – 74,4%).

В обрабатывающей промышленности в 2012 г. основная часть также пришлась на прочие вложения, которые по сравнению с 2011 г. выросли на 17,1%, составив в итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность 86,3% (в 2011 г. – 88,3%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли выросли на 21,7%. Удельный вес прямых вложений в обрабатывающую промышленность составил в 2012 г. 11,6% (в 2011 г. – 11,4%). Портфельные инвестиции в обрабатывающие отрасли выросли в 8,7 раза, что привело к увеличению их доли до 2,1% (в 2011 г. – 0,3%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2012 г., обращает на себя внимание изменение расположения стран в списке крупных экспортеров капитала в РФ. В 2012 г. наибольший объем – более 44 млрд долл. – был направлен из Швейцарии, из Нидерландов в РФ поступило 21,1 млрд долл. В первую тройку лидеров – поставщиков капитала в РФ по итогам 2012 г. входит Кипр, его вложения в российскую экономику составили 16,5 млрд долл.

В 2012 г. наибольший рост инвестиций отмечен из Люксембурга – в 2,5 раза по отношению к 2011 г., вложения из Нидерландов выросли на 25,6%, инвестиции из Великобритании увеличились на 2,9%. Инвестиции из Китая снизились на 60,8%, с Кипра и из Германии – на 18,8 и 29,8%, из Франции – на 3,7%. Различия в динамике инвестиций привели к изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику (рис. 32).



Источник: Росстат. Данные по инвестициям из США – в 2009–2012 гг., из Китая – в 2008 г., из Швейцарии – в 2008–2010 гг. входят в прочие инвестиции.

Рис. 32. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2008–2012 гг.

По состоянию на конец 2012 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары, составил 362,4 млрд долл., что на 4,4% выше соответствующего показателя на начало года. Прямые накопленные инвестиции с начала года снизились на 2,3%, прочие – выросли на 9,8%.

В виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также выплат процентов за пользование кредитами и погашение кредитов в 2012 г. было изъято 136,6 млрд долл., или 88,3% объема поступивших в этот период иностранных инвестиций (2011 г. – 86,6%). По сравнению с 2011 г. отток капитала по указанным статьям снизился на 17,3%.

По итогам 2012 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Китай и Великобритания, доля которых составила 65,0% (в 2011 г. – 63,5%). В то же время доля первой пятерки стран-инвесторов в сегменте прочих инвестиций оценивается в 69,1% (в 2011 г. – 63,2%), в структуре прямых и портфельных инвестиций – в 58,9 и 59,5% (в 2011 г. – 66,9 и 22,1%) .

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец 2012 г., преобладают прочие инвестиции, на которые пришлось 60,1% (в 2011 г. – 57,1%). Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 37,5% (в 2011 г. – 40,1%).

4.4. Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс остается базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Положительное влияние на развитие нефтегазового сектора российской экономики в 2012 г. оказало сохранение высоких мировых цен на нефть и газ. Это обеспечило высокие доходы российских нефтегазовых компаний и значительные поступления в государственный бюджет. Добыча нефти в России достигла максимального уровня за период с 1990 г. Вместе с тем наблюдались объективное ухудшение условий добычи нефти, снижение ее производства на «старых» месторождениях и существенно более высокие затраты на разработку новых, особенно в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой. В этих условиях были приняты дополнительные меры по налоговому стимулированию разработки новых нефтяных месторождений. В то же время была повышена налоговая нагрузка на газовый сектор.

4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

Положение на мировом нефтяном рынке в 2012 г. характеризовалось сохранением высоких мировых цен на нефть. Средняя цена маркерного сорта нефти Brent в 2012 г. составила 112,0 долл./барр., а цена российской нефти сорта Urals на мировом (европейском) рынке – 110,3 долл./барр., что выше уровня предыдущего года (*табл. 18, рис. 33*). Основными факторами сохранения высоких цен явились повышение спроса на нефть (*табл. 19*), обусловленное ростом мировой экономики, прежде всего экономик Китая, Индии и других азиатских стран, достаточно сдержанная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации, низкий рост производства нефти за пределами ОПЕК, а также геополитические риски. На протяжении 2012 г. действовала установленная ОПЕК суммарная квота добычи нефти странами – членами

организации в размере 30 млн барр. в сутки, включая Ирак, до этого не подлежавший ограничениям в добыче, и Ливию (данная квота фактически соответствовала уровню добычи нефти, достигнутому ОПЕК в 2011 г.). Несмотря на некоторое превышение странами ОПЕК официальной квоты, мировой нефтяной рынок в целом оставался сбалансированным, а средний уровень добычи нефти странами ОПЕК в 2012 г. (31,4 млн барр. в сутки) был ниже уровня добычи стран ОПЕК в 2008 г. (31,6 млн барр. в сутки). В конце 2012 г. добыча нефти странами ОПЕК приблизилась к официально установленной квоте и составила в декабре 30,4 млн барр. в сутки.

Таблица 18

Мировые цены на нефть в 2000–2012 гг., долл./барр.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	54,4	65,2	72,5	97,7	61,9	79,6
Цена нефти Urals, Россия	26,6	50,8	61,2	69,4	94,5	61,0	78,3

Окончание таблицы 18

	2011	I кв. 2012	II кв. 2012	III кв. 2012	IV кв. 2012	2012
Цена нефти Brent, Великобритания	111,0	118,5	108,9	110,0	110,4	112,0
Цена нефти Urals, Россия	109,1	116,9	106,5	109,0	108,8	110,3

Источник: IMF, OECD/IEA.

Таблица 19

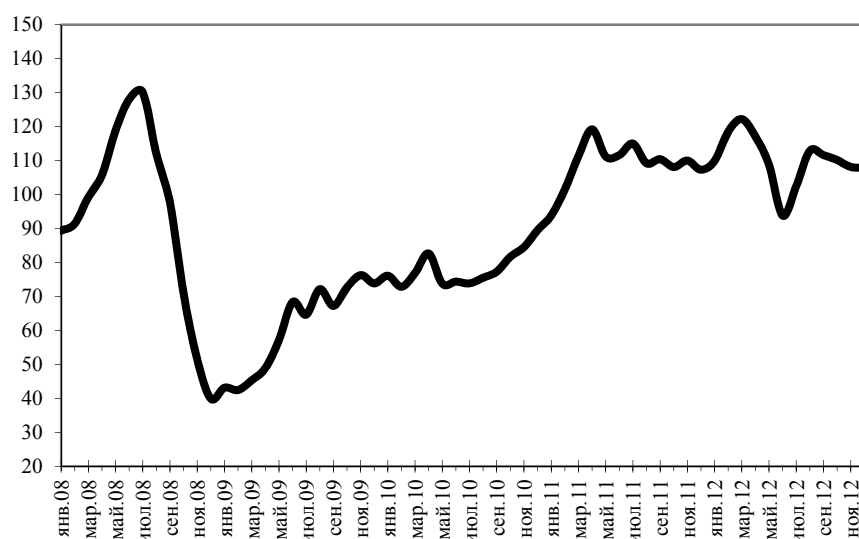
Мировой спрос на нефть в 2008–2012 гг., % к предыдущему году

	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
Мир, всего	–0,6	–1,2	3,1	0,9	1,1
Страны ОЭСР	–3,6	–4,2	1,3	–0,8	–0,9
В том числе:					
Северная Америка	–5,2	–3,7	2,0	–0,3	–1,0
Европа	–0,6	–4,7	–0,3	–2,3	–3,6
Азиатско-Тихоокеанский регион	–4,0	–4,6	1,8	0,4	4,2

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5	6
Страны – нечлены ОЭСР	3,3	2,5	5,2	3,0	3,3
В том числе:					
Азия (не включая страны Ближнего Востока и бывшего СССР)	1,7	4,4	7,9	3,2	3,3

Источник: OECD/IEA.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 33. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2012 гг.,
долл./барр.

Цены на российский природный газ на европейском рынке также находились на весьма высоком уровне, превышающем уровень предыдущего года. Цены на природный газ, поставляемый по долгосрочным контрактам, как правило, определяются на основе цен на альтернативные газу энергоносители, главным образом газойль/дизтопливо и мазут, цены на которые зависят от уровня мировых цен на нефть. В результате мировые цены на газ с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. Цена на российский газ на европейском рынке достигла своего пика в 2008 г., а ценовой минимум был пройден в 2010 г. В 2011–2012 гг. в условиях роста мировых цен на нефть цена на российский газ на европейском рынке существенно повысилась (табл. 20). В то же время понижающее влияние на цены на российский газ оказывало изменение ситуации на европейском газовом рынке, а именно увеличение предложения газа со стороны других газодобывающих стран (в частности, за счет значительного роста поставок сжиженного природного газа) и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов «Газпрома» (табл. 21). Это вынуждало «Газпром» снижать цены реализации газа на европейском рынке.

Таблица 20

Мировые цены на нефть и природный газ в 2002–2012 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	24,95	28,89	37,76	53,4	64,3	71,1	97,0	61,8	79,0	104,0	105,0
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб.м	96,0	125,5	135,2	212,9	295,7	293,1	473,0	318,8	296,0	381,5	431,3

Источник: IMF.

Таблица 21

**Цены на природный газ на европейском рынке в 2011–2012 гг.,
долл./тыс. куб.м**

	2011 I кв.	2011 II кв.	2011 III кв.	2011 IV кв.	2012 I кв.	2012 II кв.	2012 III кв.	2012 IV кв.
Цена на российский газ на европейском рынке	329,4	360,6	401,0	434,9	444,7	452,4	409,9	418,2
Спотовая цена на газ на европейском рынке, Австрия	333,6	357,5	344,5	334,2	355,1	350,0	333,7	361,0

Источник: IMF, CEGH.

**4.4.2. Динамика и структура производства
в нефтегазовом секторе**

Быстрый рост добычи нефти в России в первой половине 2000-х годов (в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти достигал 8,9–11% в год) был связан с расширением возможностей экспорта нефти (в частности, благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы), с интенсификацией разработки действующих месторождений (в частности, за счет применения зарубежных технологий горизонтального бурения и гидравлического разрыва пласта), а также с расширением инвестиционных возможностей нефтяных компаний в результате роста мировых цен на нефть. В последующие годы темпы роста добычи нефти существенно снизились, при этом в 2008 г. наблюдалось ее снижение (табл. 22, 23). Это явилось явным признаком истощения резервов увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений и свидетельствовало о необходимости более активных действий по освоению новых нефтяных площадей.

В 2012 г. на фоне высоких мировых цен на нефть добыча нефти в России достигла 518 млн т, что является максимальным уровнем за период с 1990 г. Позитивное влияние на динамику нефтедобычи оказал ввод в эксплуатацию в последние годы нескольких новых крупных месторождений в Восточной Сибири (Ванкорское, Талаканское, Верхнечонское месторождения) и на севере Европейской части страны (Южно-Хыльчуйское месторождение), а также изменения в налогообложении, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор, на стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых регионов добычи.

Наблюдающееся в последние годы снижение темпов роста производства нефти объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует более высоких капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат.

Таблица 22

**Производство и переработка нефти в Российской Федерации
в 2000–2012 гг.**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1	511,4	518,0
Первичная переработка нефти, млн т	173,0	208,0	220,0	229,0	236,3	236,0	249,3	258,0	270,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	44,3	45,8	46,6	48,4	47,8	49,4	50,4	52,1
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,0	71,6	71,9	71,7	72,0	71,9	71,1	70,8	71,5

Источник: Росстат, Министерство энергетики РФ.

Таблица 23

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000–2012 гг.,
% к предыдущему году**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	102,2	102,1	102,1	99,3	101,2	102,1	100,8	101,3
Первичная переработка нефти	102,7	106,2	105,7	103,8	103,2	99,6	105,5	103,3	104,9
Автомобильный бензин	103,6	104,8	107,4	102,1	101,8	100,5	100,5	102,0	104,3
Дизельное топливо	104,9	108,5	107,0	103,4	104,1	97,7	104,2	100,3	98,7
Топочный мазут	98,3	105,8	104,5	105,2	101,9	100,8	108,5	104,6	101,6
Газ природный	98,5	100,5	102,4	99,2	101,7	87,9	111,4	102,9	97,7

Источник: Росстат, Министерство энергетики РФ.

В то же время в 2012 г. сохранились более высокие темпы роста переработки нефти по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом более быстрым ростом экспорта нефтепродуктов, который стимулировался более низкими экспортными пошлинами на них по сравнению с экспортными пошлинами на сырую нефть. В 2005–2012 гг. темпы прироста первичной переработки нефти составляли 3,2–6,2% в год (за исключением 2009 г.) при темпах прироста добычи нефти 0,8–2,2% в год (за исключением 2008 г.). В результате доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 52,1% в 2012 г. При этом глубина переработки нефти за этот период фактически не увеличилась и в 2012 г. составила лишь 71,5%, что соответствует уровню 2005 г.

Если рассматривать более продолжительный период времени, то можно констатировать, что, несмотря на поставленную правительством программную задачу повышения глубины переработки нефти, данный показатель в настоящее время фактически остается близким к предреформенному уровню (в 1990 г. глубина переработки нефти в России составляла 67%) и по-прежнему значительно отстает от уровня развитых стран, где глубина переработки нефти достигает 90–95%. Качество производимых в России нефтепродуктов также существенно ниже мирового уровня. Модернизация нефтепере-

рабатывающей промышленности по-прежнему остается одной из наиболее актуальных задач развития нефтяного сектора экономики России.

Наибольшие объемы нефти в 2012 г. были произведены нефтяными компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром». На долю этих пяти компаний пришлось 73,8% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «Башнефть» и «РуссНефть») пришлось 14,3% общей добычи нефти. Операторами соглашений о разделе продукции в 2012 г. было добыто 2,7% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относятся более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила 8,5% (табл. 24).

Таблица 24

Структура производства нефти в 2008–2012 гг.

	Добыча нефти в 2008 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2011 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2012 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	488,5	100,0	505,1	100,0	511,4	100,0	518,0	100,0
«Роснефть»	113,8	23,3	112,4	22,3	114,5	22,4	117,5	22,7
«ЛУКОЙЛ»	90,2	18,5	90,1	17,8	85,3	16,7	84,6	16,3
ТНК-ВР	68,8	14,1	71,7	14,2	72,6	14,2	72,5	14,0
«Сургутнефтегаз»	61,7	12,6	59,5	11,8	60,8	11,9	61,4	11,9
«Газпром» + «Газпром нефть»	43,4	8,9	43,3	8,6	44,8	8,8	46,1	8,9
В том числе: «Газпром»	12,7	2,6	13,5	2,7	14,5	2,8	14,5	2,8
«Газпром нефть»	30,7	6,3	29,8	5,9	30,3	5,9	31,6	6,1
«Татнефть»	26,1	5,3	26,1	5,2	26,2	5,1	26,3	5,1
«Славнефть»	19,6	4,0	18,4	3,6	18,2	3,6	17,9	3,5
«Башнефть»	11,7	2,4	14,1	2,8	15,1	3,0	15,4	3,0
«РуссНефть»	14,2	2,9	13,0	2,6	13,6	2,7	13,9	2,7
«НОВАТЭК»	2,7	0,6	3,8	0,8	4,1	0,8	4,2	0,8
Операторы СРП	12,0	2,5	14,4	2,9	15,1	3,0	14,1	2,7
Прочие производители	24,1	4,9	38,2	7,6	41,1	8,0	44,1	8,5

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП.

В октябре 2012 г. было объявлено о приобретении государственной нефтяной компанией «Роснефть» нефтяной компании ТНК-ВР, собственниками которой являлись российский консорциум ААР и британская компания ВР. Общая сумма сделки составляет 61 млрд долл., сделка должна быть завершена в 1-м полугодии 2013 г. Наряду с денежными средствами по завершении сделки компания ВР должна получить 18,5% акций «Роснефти». В результате доля ВР в акционерном капитале «Роснефти» составит 19,75% (с учетом уже имеющих у ВР 1,25% акций «Роснефти»).

Сделка по приобретению «Роснефтью» компании ТНК-ВР является крупнейшей в российском нефтегазовом секторе. До этого крупнейшей была сделка по приобретению «Газпромом» 75,7% акций компании «Сибнефть» за 13,1 млрд долл., которая была проведена в 2005 г. (после поглощения «Газпромом» «Сибнефть» была переименована в «Газпром нефть»).

В результате поглощения ТНК-ВР, на которую с учетом ее доли в «Славнефти» приходится 15,7% общероссийской добычи нефти, «Роснефть» существенно усилит свои позиции в российском нефтяном секторе и станет одной из крупнейших нефтяных компаний мира. Добыча нефти компанией (с учетом ее долей в добыче других организаций) составит около 200 млн т в год, или 38,7% общероссийской добычи.

Государственный сектор при этом существенно расширится. В целом после поглощения «Роснефтью» компании ТНК-ВР доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти повысится до 48,1% (табл. 25). Можно отметить, что в 2003 г., т.е. до поглощения «Роснефтью» и «Газпромом» активов частных нефтяных компаний «ЮКОС» и «Сибнефть» и вхождения «Газпрома» в проект «Сахалин-2», доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти составляла лишь 7,3%.

Таблица 25

Доля государственных компаний в добыче нефти в России с учетом поглощения «Роснефтью» компании ТНК-ВР, 2012 г.

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче нефти, %
«Роснефть», включая ТНК-ВР	190,0	36,7
Доля «Роснефти» и ТНК-ВР в добыче других организаций («Славнефть», «Сахалин-1»)	10,4	2,0
«Роснефть», включая ТНК-ВР и долю «Роснефти» и ТНК-ВР в добыче других организаций	200,4	38,7
«Газпром», включая «Газпром нефть»	46,1	8,9
Доля «Газпрома» в добыче других организаций («Сахалин-2»)	2,8	0,5
«Газпром», включая «Газпром нефть» и долю «Газпрома» в добыче других организаций	48,9	9,4
Государственные компании, всего	249,3	48,1

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП.

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром». В то же время его доля в общероссийской добыче в последние годы заметно снизилась: с 83,2% в 2008 г. до 72,9% в 2012 г. (табл. 26). При этом в добыче газа увеличился удельный вес других производителей: нефтяных компаний, компании «НОВАТЭК», операторов СРП и прочих производителей. Доля государственных компаний в общероссийской добыче газа в 2012 г. составила 75,9%. После поглощения «Роснефтью» компании ТНК-ВР доля государственных компаний в общероссийской добыче газа повысится до 79,6% (табл. 27).

Таблица 26

Структура производства газа в 2008–2012 гг.

	Добыча газа в 2008 г., млрд куб.м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2010 г., млрд куб.м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2011 г., млрд куб.м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2012 г., млрд куб.м	Доля в общей добыче, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Россия, всего	664,9	100,0	665,5	100,0	687,5	100,0	671,5	100,0
«Газпром» + «Газпром нефть»	553,1	83,2	513,9	77,2	519,0	75,5	489,4	72,9
В том числе: «Газпром»	550,9	82,9	509,0	76,5	510,1	74,2	478,5	71,3

Окончание таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нефтяные компании	54,8	8,2	66,6	10,0	69,1	10,1	71,1	10,6
«НОВАТЭК»	30,8	4,6	37,8	5,7	53,5	7,8	51,3	7,6
Операторы СРП	8,5	1,3	23,3	3,5	25,2	3,7	26,8	4,0
Прочие производи- тели	17,6	2,6	23,9	3,6	20,7	3,0	32,9	4,9

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП.

Таблица 27

**Доля государственных компаний в добыче газа
в России с учетом поглощения «Роснефтью» компании
ТНК-ВР, 2012 г.**

	Добыча газа, млрд куб.м	Доля в общей добыче газа, %
«Газпром», включая «Газпром нефть»	489,4	72,9
«Роснефть», включая ТНК-ВР	35,9	5,3
Доля «Газпрома» и «Роснефти» в добыче других организаций («Славнефть», «Сахалин-1», «Саха- лин-2»)	9,3	1,4
Государственные компании, всего	534,6	79,6

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты ИЭП.

4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

На фоне роста добычи нефти наблюдалось некоторое увеличение нефтяного экспорта: чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2012 г., по предварительной оценке, повысился до 375,7 млн т, а удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти составил 72,5% (табл. 28, 29). При этом рост нефтяного экспорта был достигнут за счет увеличения экспорта нефтепродуктов (на 4,4% по сравнению с 2011 г.), экспорт же сырой нефти сократился (на 1,8%). Доля экспорта нефти в ее производстве в 2012 г. снизилась до 46,3%. В то же время доля экспорта в производстве мазута в 2012 г. составила 91,0%, дизельного топлива – 59,4%. Под влиянием ограничительной экспортной пошлины экспорт автомобильного бензина в 2012 г. сократился на 16,5%, а доля экспорта автомобильного бензина в его производстве снизилась до 8,4% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 7,2%, в 2005 г. – 18,5%, в 2010 г. – 8,2%, в 2011 г. – 10,6%). При этом в 2012 г. наблюдалось значительное сокращение импорта нефтепродуктов (на 63,3% по сравнению с 2011 г.), а также снижение доли импорта в покрытии внутреннего спроса. На фоне заметного увеличения внутреннего производства бензина доля импорта в его ресурсах снизилась с 2,6% в 2011 г. до 0,5% в 2012 г. (для сравнения: в 1-м полугодии 1998 г. удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2008 г. – 0,7%, в 2010 г. – 1,4%). Доля импорта в ресурсах дизельного топлива снизилась с 1,1% в 2011 г. до 0,3% в 2012 г.

Экспорт природного газа в 2012 г. сократился на 3,4% по сравнению с предыдущим годом. Основным фактором сокращения экспорта газа в последние годы стало снижение его поставок в Европу, на рынке которой заметно возросла доля поставок из других газодобывающих стран. В результате в 2012 г. по сравнению с 2006 г., когда был до-

стигнут максимальный объем поставок российского газа в Европу, экспорт российского газа в страны дальнего зарубежья сократился на 30,4%. При этом удельный вес чистого экспорта в производстве газа снизился с 31,4% в 2005 г. до 26,0% в 2012 г.

Таблица 28

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 2002–2012 гг.,
% к предыдущему году**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Нефть, всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,0	94,0	101,8	101,2	97,6	98,2
В том числе:											
в страны – нечлены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,8	92,6	102,9	106,1	95,7	98,7
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,5	117,9	106,3	108,0	105,0	105,3	106,2	98,5	104,4
В том числе:											
в страны – нечлены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5	107,6	102,0	107,1	109,6	94,6	100,8
Газ, всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	94,6	101,8	86,2	105,6	104,0	96,6

Источник: Росстат.

Таблица 29

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти
и природного газа в 2000–2012 гг.**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Нефть, млн т									
Производство	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1	511,4	518,0
Экспорт, всего	144,5	252,5	248,4	258,4	243,1	247,4	250,4	244,6	239,9
Экспорт в страны – нечлены СНГ	127,6	214,4	211,2	221,3	204,9	210,9	223,9	214,4	211,6
Экспорт в страны СНГ	16,9	38,0	37,3	37,1	38,2	36,5	26,5	30,2	28,4
Чистый экспорт	138,7	250,1	246,1	255,7	240,6	245,6	249,3	243,5	238,9
Внутреннее потребление	123,0	123,1	131,2	124,1	130,4	125,3	125,9	140,7	142,3
Чистый экспорт, % к производству	42,9	53,2	51,2	52,0	49,3	49,7	49,4	47,6	46,1
Нефтепродукты, млн т									
Экспорт, всего	61,9	97,0	103,5	111,8	117,9	124,4	132,2	130,6	138,0
Экспорт в страны – нечлены СНГ	58,4	93,1	97,7	105,1	107,6	115,4	126,6	120,0	121,0
Экспорт в страны СНГ	3,5	3,9	5,8	6,7	10,3	9,0	5,6	10,6	17,0
Чистый экспорт	61,5	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	129,9	127,2	136,8
Нефть и нефтепродукты, млн т									
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	346,9	349,3	367,2	358,1	368,9	379,2	370,7	375,7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	61,9	73,8	72,7	74,7	73,3	74,6	75,1	72,5	72,5
Природный газ, млрд куб.м									
Производство	584,2	636,0	656,2	654,1	664,9	596,4	665,5	687,5	671,5
Экспорт, всего	193,8	207,3	202,8	191,9	195,4	168,4	177,8	184,9	178,7
Экспорт в страны – нечлены СНГ	133,8	159,8	161,8	154,4	158,4	120,5	107,4	117,0	112,6
Экспорт в страны СНГ	60,0	47,5	41,0	37,5	37,0	47,9	70,4	67,9	66,0
Чистый экспорт	189,7	199,6	195,3	184,5	187,5	160,1	173,5	180,6	174,4
Внутреннее потребление	394,5	436,4	460,9	469,6	477,4	436,3	492,0	506,9	497,1
Чистый экспорт, % к производству	32,5	31,4	29,8	28,2	28,2	26,8	26,1	26,3	26,0

Источник: Росстат, Министерство энергетики РФ, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭП.

В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, который в 2012 г. составил 63,6% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут и дизельное топливо.

Основная часть энергоресурсов (88% нефти и нефтепродуктов и 63% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени свидетельствует о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом. Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился с 47,7% в 1990 г. до 72,5% в 2012 г. Следует, однако, иметь в виду, что это связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики и замещения топочного мазута природным газом. При этом можно отметить увеличение в нефтяном экспорте доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 36,4% в 2012 г. (табл. 30). Однако из-за низкой глубины нефтепереработки основная часть в российском экспорте нефтепродуктов приходится на мазут, который используется в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов. В 2012 г. доля мазута в общем экспорте нефтепродуктов составила 55,1%.

Таблица 30

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2012 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	129,9	127,2	136,8
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,5	30,4	32,8	33,4	34,3	34,3	36,4

Источник: Росстат, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭП.

Некоторое повышение мировых цен на нефть и увеличение экспорта обусловили рост доходов в нефтяном секторе экономики (рис. 34, 35). Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в 2012 г. достигли 269,1 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь пореформенный период (табл. 31). Для сравнения можно отметить, что минимальный уровень доходов от нефтяного экспорта наблюдался в условиях падения мировых цен на нефть в 1998 г., когда выручка от экспорта нефти и нефтепродуктов составила лишь 14 млрд долл.

Таблица 31

Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2000–2012 гг., млрд долл.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	112,4	140,0	164,9	228,9	141,2	193,9	259,5	269,1

Источник: рассчитано по данным Росстата.

В результате повышения мировых цен на нефть и газ и роста физических объемов экспорта нефтепродуктов и угля доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2012 г. достигла 70,4%, при этом доля сырой нефти составила 34,5%, природного газа – 12,0% (табл. 32).

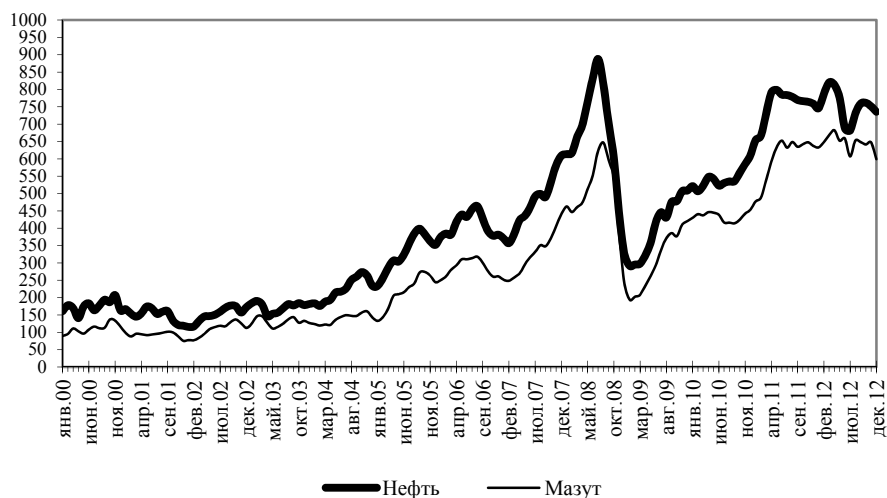
Таблица 32

**Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров
в 2005–2012 гг.**

	2005		2010		2011		2012	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические то- вары, всего	154,7	64,1	267,7	67,5	357,2	69,2	369,4	70,4
В том числе:								
нефть	83,8	34,7	134,6	34,0	179,1	34,7	180,9	34,5
газ природный	31,4	13,0	47,6	12,0	63,8	12,4	63,0	12,0

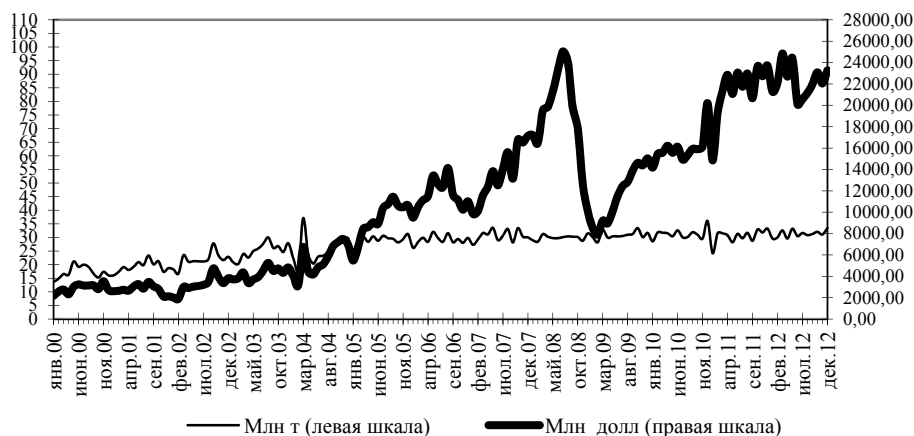
* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Росстат.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 34. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 2000–2012 гг., долл./т



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 35. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражениях
в 2000–2012 гг., млн т, млн долл.

4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынок, т.е. как цены нет-бэк, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. Поскольку ставка экспортной пошлины увеличивается в меньшей степени, чем мировая цена (например, предельный прирост ставки экспортной пошлины на нефть составляет 65% от прироста цены нефти Urals), постольку рост мировых цен на нефть неизбежно приводит к росту цен внутренних. Такая картина наблюдалась и в 2012 г., когда под влиянием повышения мировых цен цены на нефть и светлые нефтепродукты на внутреннем рынке также возросли. Данные цены, однако, пока остаются ниже максимальных значений, достигнутых в июле 2008 г., когда средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 410,2 долл./т, а средняя цена на автомобильный бензин – 810,3 долл./т. В конце 2008 г. и начале 2009 г. под влиянием снижения мировых цен на нефть наблюдалось значительное снижение внутренних цен на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении, однако затем в результате роста мировых цен внутренние цены на нефть и нефтепродукты значительно повысились (табл. 33, рис. 36, 37).

При этом внутренние цены на нефть в России по-прежнему остаются существенно ниже мировых. Так, в 2012 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составила в среднем лишь 46,4 долл./барр., или 42,1% мировой (цены нефти сорта Urals на европейском рынке). Разрыв в уровнях мировых и внутренних цен на нефть объективно обусловлен наличием вывозной таможенной пошлины и дополнительными транспортными затратами на экспорт. Внутренние же цены на газ пока остаются в сфере государственного регулирования. С целью обеспечения конкурентоспособности национальной экономики правительством поддерживается существенно более низкий уровень внутренних цен на газ по отношению к мировым. В IV квартале 2012 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения промышленными потребителями без косвенных налогов) составила лишь около 26% цены российского газа на европейском рынке.

Таблица 33

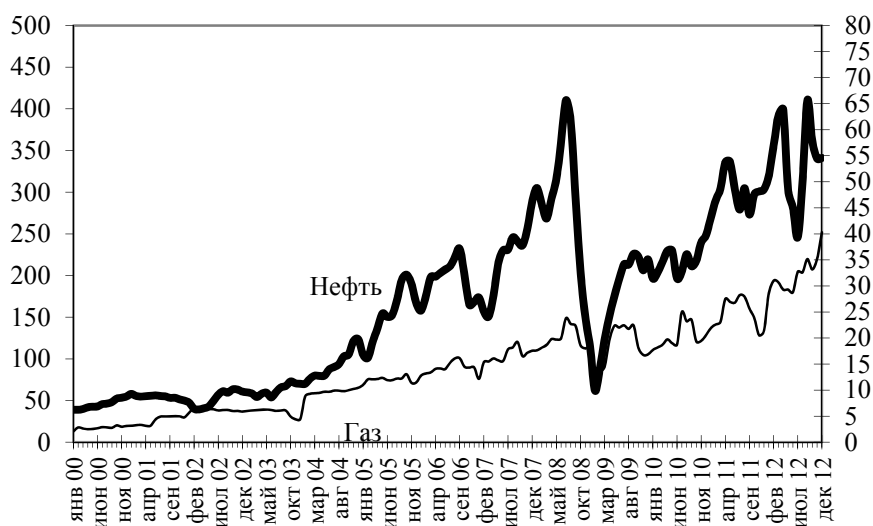
**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 2000–2012 гг.
(средние цены производителей, долл./т)**

	2000 декабрь	2005 декабрь	2006 декабрь	2007 декабрь	2008 декабрь	2009 декабрь
Нефть	54,9	167,2	168,4	288,2	114,9	219,3
Автомобильный бензин	199,3	318,2	416,5	581,2	305,1	457,4
Дизельное топливо	185,0	417,0	426,1	692,5	346,5	394,8
Топочный мазут	79,7	142,7	148,8	276,5	125,0	250,8
Газ, долл./тыс. куб.м	3,1	11,5	14,4	17,6	18,1	16,9

Окончание таблицы 33

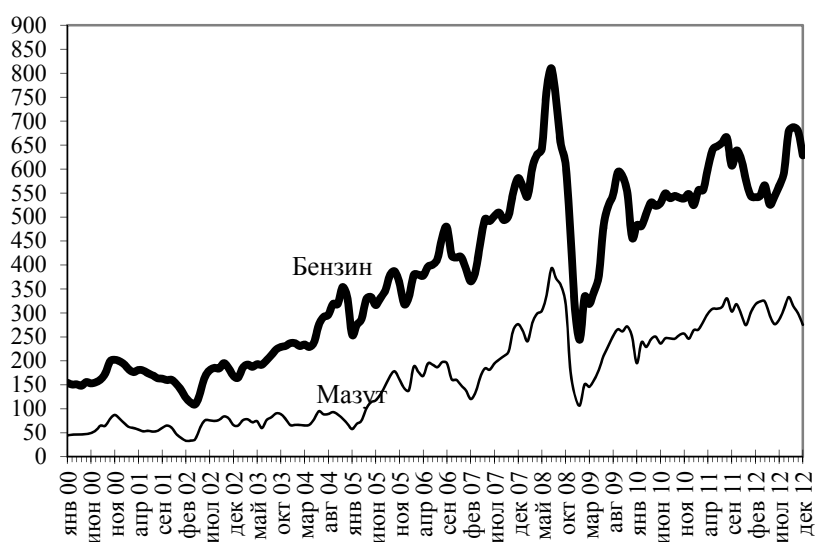
	2010 декабрь	2011 июнь	2011 декабрь	2012 июнь	2012 декабрь
Нефть	248,2	302,7	303,3	281,8	341,1
Автомобильный бензин	547,9	647,7	576,9	542,3	628,7
Дизельное топливо	536,1	605,2	644,9	597,1	774,2
Топочный мазут	246,3	308,8	274,6	276,8	275,3
Газ, долл./тыс. куб.м	20,5	26,8	21,3	28,8	40,3

Источник: рассчитано по данным Росстата.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 36. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 2000–2012 гг., долл./т, долл./тыс. куб.м



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 37. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 2000–2012 гг., долл./т

4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли

Положительное влияние на нефтяной сектор оказали изменения в системе налогообложения, направленные на снижение налоговой нагрузки, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных месторождений. С 2009 г. в формуле расчета коэффициента Кц, отражающего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) при добыче нефти, не облагаемый налогом ценовой минимум был повышен с 9 до 15 долл./барр. (табл. 34), что привело к существенному снижению применяемой ставки НДПИ при добыче нефти. Кроме того, было исключено требование использования прямого метода учета количества добытой нефти на конкретных участках недр для применения понижающего коэффициента к ставке НДПИ (Кв) на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов. Это позволило распространить данную льготу на все выработанные месторождения, что стимулировало продление сроков их эксплуатации и дополнительную добычу нефти.

В целях стимулирования освоения новых нефтегазовых провинций для нефтяных месторождений, расположенных в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой, были установлены налоговые каникулы по НДПИ. Механизм налоговых каникул по НДПИ заключается в применении нулевой ставки данного налога до достижения определенного установленного накопленного объема добычи нефти на участке недр или в течение определенного периода с даты государственной регистрации лицензии на право пользования недрами. Это позволяет ускорить окупаемость капитальных вложений и обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку новых нефтяных месторождений.

Таблица 34

Ставка НДПИ при добыче нефти в 2005–2013 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Базовая ставка НДПИ при добыче нефти, руб./т	419	419	419	419	419	419	419	446	470
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)	$(C-9) \times P/261$				$(C-15) \times P/261$				
Коэффициент, характеризующий степень выработанности запасов участка недр (Кв)	—		$3,8 - 3,5 \times N/V$						
Коэффициент, характеризующий величину запасов участка недр (Кз)	—						$0,125 \times V_3 + 0,375$		

Обозначения: C – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл./барр.; P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком РФ; N – накопленная добыча нефти на участке недр; V – начальные извлекаемые запасы нефти категорий А, В, С1 и С2 на участке недр; V_3 – начальные извлекаемые запасы нефти на участке недр, млн т.

Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2005–2012 гг.), Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 158-ФЗ, Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 151-ФЗ, Федеральный закон от 7.05.2004 г. № 33-ФЗ.

Первым регионом применения механизма налоговых каникул стала Восточно-Сибирская нефтегазовая провинция в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской

области и Красноярского края, где с 2007 г. установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет, либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

В целях дополнительного стимулирования разработки месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции для расположенных здесь нефтяных месторождений правительством РФ с 1 декабря 2009 г. были установлены нулевые ставки экспортной пошлины на нефть, которые применялись вплоть до 1 июля 2010 г. Затем правительство РФ перешло к применению к добытой здесь нефти пониженных ставок экспортной пошлины.

С 2009 г. налоговые каникулы по НДС были также установлены для новых нефтяных месторождений, расположенных в Ненецком автономном округе и на полуострове Ямал, на континентальном шельфе севернее Северного полярного круга, а также в Каспийском и Азовском морях. К месторождениям, расположенным в Каспийском море, с декабря 2010 г. стали также применяться пониженные ставки экспортной пошлины.

С начала 2012 г. вступил в действие еще ряд изменений в налогообложении нефтегазового сектора. Для стимулирования разработки малых нефтяных месторождений к ставке НДС при добыче нефти с 2012 г. введен специальный понижающий коэффициент, характеризующий величину запасов конкретного участка недр, – коэффициент K_z . Данный коэффициент рассчитывается по специальной формуле (см. табл. 34) и применяется на участках недр с начальными извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т и степенью выработанности запасов до 0,05. До этого порядок исчисления НДС при добыче нефти не предусматривал дифференциации налогообложения в зависимости от величины запасов нефти на участке недр, в результате разработка малых нефтяных месторождений, как правило, оказывалась экономически нецелесообразной из-за высоких удельных капитальных и эксплуатационных затрат. Применение к ставке НДС специального понижающего коэффициента K_z должно создать условия для освоения новых малых месторождений, разработка которых при общей системе налогообложения нерентабельна.

В рамках реализации политики по стимулированию освоения новых регионов добычи с 2012 г. режим налоговых каникул по НДС был распространен на новые нефтяные месторождения, расположенные в Ямало-Ненецком автономном округе севернее 65 градуса северной широты. Для участков недр, расположенных в этом регионе, за исключением расположенных на полуострове Ямал, установлены такие же параметры налоговых каникул, как и для региона Восточной Сибири. Режим налоговых каникул по НДС с 2012 г. также распространен на нефтяные месторождения, расположенные в Черном и Охотском морях. Эти решения должны создать необходимые экономические условия для освоения месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа, Черного и

Охотского морей, разработка которых при общем налоговом режиме нерентабельна из-за необходимости осуществления значительных объемов капитальных вложений, связанных с созданием инфраструктуры и особенностями разработки месторождений данных регионов.

В 2012 г. был законодательно утвержден механизм применения пониженных ставок экспортной пошлины на нефть для новых месторождений в Восточной Сибири, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах. Такой подход уже применялся на практике: пониженные ставки экспортной пошлины действовали для месторождений в Восточной Сибири, Каспийском море, для Приразломного месторождения на арктическом шельфе, для высоковязкой нефти, однако механизм установления таких ставок не был утвержден законодательно.

Значительные неосвоенные запасы нефти и газа расположены на континентальном шельфе Российской Федерации. Однако разработка шельфовых месторождений требует чрезвычайно высоких капитальных и операционных затрат и в условиях общей налоговой системы не обеспечивает необходимой инвесторам доходности инвестиций. Это препятствует освоению данных месторождений. В 2012 г. Министерством энергетики РФ была разработана концепция налогообложения добычи углеводородов на российском континентальном шельфе, которая предусматривает применение специального льготного налогового режима при разработке морских месторождений. Данный налоговый режим предложено основывать на пониженной адвалорной ставке НДС, дифференцированной в зависимости от зоны шельфа, и стандартном налоге на прибыль. Экспортную пошлину на экспортируемую продукцию в рамках шельфовых проектов предлагается не взимать.

В рамках действующей налоговой системы дифференцированное снижение ставок НДС и экспортной пошлины для определенных регионов, характеризующихся повышенными затратами на освоение, в принципе, является оправданным, поскольку позволяет обеспечить инвесторам необходимую доходность инвестиций в разработку новых месторождений. Вместе с тем применяемые в этих целях механизмы налоговых каникул и пониженных налоговых ставок, простые с точки зрения налогового администрирования, являются достаточно несовершенными. Для всех месторождений определенного региона (зоны шельфа) применяется единый усредненный подход, при котором не учитываются существенные различия в затратах на освоение конкретных месторождений региона. В результате для месторождений, характеризующихся наиболее высокими затратами, «средняя» налоговая нагрузка оказывается чрезмерно высокой, и эти месторождения не разрабатываются.

Более совершенной формой налогообложения добычи нефти, применяемой в развитых странах, является налогообложение дополнительного (чистого) дохода. Такой подход обеспечивает автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход (как при применении НДС и экспортной

пошлины), но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. Применение такого режима позволило бы создать необходимые условия для освоения новых месторождений, разработка которых связана с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами.

Вместе с тем 2012 г. стал первым годом действия новой схемы налогообложения экспорта нефти и нефтепродуктов (так называемой схемы «60–66–90»). В конце 2011 г. была снижена общая ставка экспортной пошлины на нефть путем применения в формуле расчета ставки экспортной пошлины вместо коэффициента 0,65 (табл. 35) коэффициента 0,60. Это снизило налоговую нагрузку на нефтедобывающую отрасль, что должно оказать позитивное влияние на нефтедобычу.

Таблица 35

Предельные ставки экспортной пошлины на нефть

Мировая цена на нефть марки Urals	Ставка, долл./т
До 15 долл./барр.	0
От 15 до 20 долл./барр.	$0,35 \times (C - 15) \times 7,3$
От 20 до 25 долл./барр.	$12,78 + 0,45 \times (C - 20) \times 7,3$
Свыше 25 долл./барр.	$29,2 + 0,65 \times (C - 25) \times 7,3$

Обозначения: C – цена нефти Urals, долл./барр

Источник: Закон РФ № 409-ФЗ «О таможенном тарифе».

Ставки экспортных пошлин на нефтепродукты устанавливаются на более низком уровне по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть. В период 2006–2010 гг. ставка экспортной пошлины на светлые нефтепродукты составляла около 0,72 от ставки экспортной пошлины на нефть, а ставка экспортной пошлины на темные нефтепродукты – около 0,39. Это стимулировало рост объемов переработки нефти внутри страны и увеличение экспорта нефтепродуктов. При приросте добычи нефти за период 2006–2010 гг. на 7,5% объем первичной переработки нефти увеличился на 19,9%, а экспорт нефтепродуктов – на 36,3%. Прирост объемов переработки нефти в этот период на 85% был обеспечен увеличением экспорта нефтепродуктов.

В то же время такая дифференциация экспортных пошлин отнюдь не стимулировала увеличение глубины переработки нефти. В 2011 г. глубина переработки нефти в России составила лишь 71%, т.е. за период с 2000 г. она фактически не увеличилась. Произшедший же в последние годы рост российского экспорта нефтепродуктов был обусловлен главным образом увеличением экспорта мазута, который используется в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов.

В этих условиях для стимулирования модернизации российской нефтеперерабатывающей отрасли и повышения глубины переработки нефти в 2010–2011 гг. был принят ряд решений по поэтапному повышению ставки экспортной пошлины на мазут до уровня 66% от ставки экспортной пошлины на нефть (табл. 36). Вместе с тем в 2011 г. в условиях так называемого «бензинового кризиса» с целью ограничения экспорта бензина и насыщения внутреннего рынка была введена повышенная (ограничительная) экспортная пошлина на бензин в размере 90% ставки экспортной пошлины на нефть.

Таблица 36

**Ставки экспортных пошлин на нефтепродукты в 2011–2015 гг.
(коэффициенты по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть)**

	С 1 января 2011 г. по 30 апреля 2011 г.	С 1 мая 2011 г. по 30 сентября 2011 г.	С 1 октября 2011 г. по 31 декабря 2014 г.	С 1 января 2015 г.
Бензины товарные, прямогонные бензины	0,67	0,90	0,90	0,90
Легкие дистилляты, средние дистилляты, дизельное топливо	0,67	0,67	0,66	0,66
Мазут, смазочные масла и др.	0,467	0,467	0,66	1

Источник: Постановления Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 1155, от 26.08.2011 г. № 716.

Как показали итоги 2012 г., повышение ставки экспортной пошлины на мазут до уровня 66% ставки экспортной пошлины на нефть не оказало реального влияния на ситуацию: производство мазута и его экспорт продолжали расти, глубина переработки нефти фактически не увеличилась. В то же время предстоящее с 2015 г. повышение ставки экспортной пошлины на мазут до уровня ставки экспортной пошлины на нефть побудило нефтяные компании начать модернизацию своих нефтеперерабатывающих мощностей. В настоящее время нефтяными компаниями реализуются согласованные с федеральными органами власти специальные программы модернизации нефтеперерабатывающих мощностей. Выполнение этих программ должно существенно повысить технологический уровень нефтеперерабатывающей отрасли и глубину переработки нефти в России.

Важным моментом налогового регулирования в 2012 г. стало существенное повышение налоговой нагрузки на газовый сектор. В 2011–2012 гг. была значительно повышена ставка НДС на природный газ. В течение 2006–2010 гг. данная ставка оставалась неизменной, в то время как оптовые цены на газ на внутреннем рынке за этот период увеличились более чем в 2 раза. В результате ставка НДС на природный газ за эти годы существенно снизилась как в реальном, так и в относительном выражении (в % к цене). В 2011 г. ставка данного налога была проиндексирована в 1,61 раза, что фактически соответствовало накопленной инфляции за период 2007–2010 гг.

Однако высокие показатели прибыльности деятельности по добыче, транспортировке и реализации природного газа свидетельствовали о существенно более низком уровне налоговой нагрузки на российский газовый сектор по сравнению с нефтяным и возможности дополнительного значительного повышения ставки НДС. Как показывают расчеты по данным годовой финансовой отчетности отраслевых компаний, в 2011 г. посленалоговая доходность, рассчитанная как доля чистой прибыли в валовом доходе, в нефтяном секторе составила 14,6%, в то время как в газовом секторе – 33,9%.

В связи с этим в 2012 г. ставка НДС на природный газ была повышена до 509 руб./тыс. куб.м, или в 2,15 раза по сравнению с 2011 г. В 2013–2015 гг. предусмотрено дополнительное повышение ставки данного налога (табл. 37). Это должно при-

близить уровень налоговой нагрузки в газовом секторе к нефтяному и изъять в пользу государства большую часть дополнительного (рентного по своей природе) дохода от предполагаемого повышения внутренних цен на газ.

Таблица 37

Ставка НДС при добыче природного газа в 2010–2015 гг.

	2010	2011	2012	2013 1-е полу- годие	2013 2-е полу- годие	2014	2015
Ставка НДС, руб./тыс. куб.м	147	237	509	582	622	700	788

Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2010–2012 гг.), Федеральный закон от 29.11.2012 г. № 204-ФЗ.

Принятыми решениями существенно повышена налоговая нагрузка на ОАО «Газпром», которое является собственником Единой системы газоснабжения и получает соответствующие доходы от транспортировки и экспорта природного газа. Для организаций, не являющихся собственниками объектов Единой системы газоснабжения, а также не являющихся организациями, в которых доля участия собственников объектов Единой системы газоснабжения составляет более 50%, к установленной ставке применяется понижающий коэффициент (в 2012 г. данный коэффициент составлял 0,493).

Повышение ставки НДС на природный газ обеспечит более полное изъятие газовой ренты и увеличит доходы государственного бюджета. В дальнейшем целесообразно перейти к установлению ставки НДС на газ на основе специальной формулы, учитывающей основные рентообразующие факторы, прежде всего цену на газ. Вместе с тем следует обеспечить дифференциацию ставки НДС на газ в зависимости от реальных условий его добычи. Для новых газовых месторождений, разработка которых требует повышенных капитальных и операционных затрат (например, месторождений на континентальном шельфе), целесообразно применение пониженных ставок НДС.

В перспективе на новых газовых месторождениях целесообразно введение налога на дополнительный доход, который позволяет обеспечить автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от условий разработки конкретных месторождений.

4.5. Сельское хозяйство и аграрная политика России в 2012 г.

4.5.1. Общее состояние сельского хозяйства

В настоящее время около 4% ВВП России создается в сельском хозяйстве, однако здесь продолжает трудиться 9,7% занятых в экономике страны, а в сельской местности проживает 26% населения. Последний показатель почти не изменился за последние 10 лет.

С 2006 по 2011 г. сельское хозяйство демонстрировало высокие показатели развития¹: среднегодовые темпы прироста продукции – 4,4%, производство скота и птицы на мясо за эти шесть лет выросло на 53%. В I и II кварталах 2012 г. прирост производства

¹ Здесь и далее – данные Росстата.

относительно соответствующих периодов 2011 г. также составил более 4% (рис. 38). Однако весенняя и летняя засухи привели к резкому падению производства в III и начале IV кварталов 2012 г. Основное падение коснулось валового сбора зерна, который снизился в 2012 г. почти на четверть относительно 2011 г. и составил 70,7 млн т. Снизилось также производство подсолнечника – на 18% (до 7,96 млн т), сахарной свеклы – на 9% (до 43,4 млн т), картофеля и овощей – на 11 и 2% соответственно (29,1 и 14,4 млн т). В целом падение производства продукции сельского хозяйства в 2012 г. составило менее 5% относительно 2011 г.



Источник: Росстат.

Рис. 38. Производство продукции сельского хозяйства в % к соответствующему периоду предыдущего года

Несмотря на это, 2013 г. имеет все шансы быть более удачным – сельхозпроизводители смогли обеспечить посев озимых практически на уровне 2011 г. (уменьшение площади составило 0,8%).

Падение производства в растениеводстве частично компенсировано ростом производства в животноводстве. В 2012 г. в хозяйствах все категорий продолжился рост поголовья свиней (на 7,7% – до 19,3 млн голов), овец и коз (на 6,4% – до 25,1 млн голов). Поголовье крупного рогатого скота не снизилось относительно 2011 г. (20,4 млн голов), а поголовье коров незначительно выросло (на 0,5% – до 8,9 млн). На 1 декабря 2012 г. в структуре поголовья животных на хозяйства населения приходилось 45,9% поголовья крупного рогатого скота, 25,4% свиней, 47,6% овец и коз, причем доля этих хозяйств снижается (в 2011 г. соответственно 46,9, 31,5, 50,1%). 2011 г. был первым годом с начала 90-х годов, когда наблюдался хотя и незначительный – менее 1%, но прирост поголовья крупного рогатого скота. Причем этот небольшой прирост был обеспечен существенным ростом поголовья в крестьянских (фермерских) хозяйствах (КФХ) – на 15%. Рост поголовья в КФХ – новое явление, которое стало результатом введения новой меры государственной поддержки сельского хозяйства – субсидирования затрат на создание семейных молочных ферм.

Продолжается рост производства мяса и яиц (прирост в 2012 г. относительно 2011 г. составил в хозяйствах всех категорий соответственно 6 и 2,2%). Он обеспечен ростом производства в сельскохозяйственных организациях и КФХ. Общее производство скота и птицы на убой здесь увеличилось соответственно на 11,7 и 3,8%. Причем в сельскохозяйственных организациях наблюдается прирост производства не только мяса свиней (13,4%) и птицы (на 13,4%), но и крупного рогатого скота (3,2%). В КФХ растет производство птицы (25,8%) и крупного рогатого скота на убой (10,9%). Рост общего производства яиц (на 2,2%) также обусловлен ростом в сельскохозяйственных организациях (на 2,8%) и КФХ (6,7%). Низкие общие темпы прироста производства молока в 2012 г. (на 0,9%) обеспечены ростом производства в сельхозорганизациях (на 2,5%) и КФХ (12,8%) при падении производства в хозяйствах населения (на 1,8%). Сектор личных подсобных хозяйств теряет свои позиции относительно 2011 г.: здесь произведено меньше не только молока, но и мяса и яиц. В структуре производства продукции животноводства доля хозяйств населения составила в 2012 г. 45,5%, КФХ – 4,4%. Впервые с 1995 г. доля сельхозорганизаций превысила 50%. Продолжает изменяться структура производства мяса: доля птицы приблизилась к 58%, свиней – к 29%.

Производство зерна, сахарной свеклы и подсолнечника сосредоточено главным образом в сельхозорганизациях, но с каждым годом растет доля фермеров в производстве этих видов продукции. Так, в 2012 г. фермеры произвели уже 22,3% зерна и 27,2% семян подсолнечника в стране. Картофель, овощи, фрукты и ягоды, продукцию овцеводства производят в основном хозяйства населения, хотя в последние годы достаточно быстро растет доля КФХ.

Рост производства основных продуктов сельского хозяйства происходит не на всей территории страны. Сельское хозяйство перестало быть отраслью повсеместного распространения, оно носит очаговый характер. За постсоветский период изменились принципы размещения сельскохозяйственного производства. Вместо размещения производства с ориентацией на самообеспечение регионов (что являлось целью советской аграрной политики и рассматривалось важным направлением планомерного и пропорционального развития всех регионов страны) в настоящее время складывается размещение на основе экономической целесообразности. Производство продукции все меньше и меньше привязано к численности населения региона, оно перемещается в регионы с наибольшей рентабельностью. Эти процессы можно наблюдать в отношении тех сельхозпродуктов, подавляющая часть которых производится в сельскохозяйственных организациях. Население не так сильно ориентировано на развитие производства, обеспечивающего прибыль, могут действовать другие приоритеты – такие как необходимость производства здоровой продукции для семьи, самозанятость населения при отсутствии рабочих мест в организациях и у предпринимателей.

Падение производства после начала рыночных реформ в стране было катастрофическим. Оно достигло максимума к 1998 г., когда в сельхозорганизациях производилось только 35% продукции относительно уровня 1990 г. Правда, производство в хозяйствах

населения в этот период увеличилось, что позволило сгладить падение общего производства до 55%. Наибольший урон понесло животноводство: производство снижалось не только в сельскохозяйственных организациях, но и в хозяйствах населения.

К 1995 г. только 19 регионов сумели сохранить свое производство на уровне 80–100% уровня 1990 г. (табл. 38). Восстановление отрасли началось в период между 2000 и 2005 гг., когда наметился рост числа таких регионов. К началу 2012 г. уже в 16 регионах был превышен уровень производства 1990 г., а в 23 регионах оно осталось на уровне 80–100% от него.

Таблица 38

**Распределение регионов по производству сельскохозяйственной продукции
в регионе относительно 1990 г.**

Интервалы, %	1995	2000	2005	2010	На 1.01.2012
160 и выше				1 (Белгородская)	2 (Белгородская область, Дагестан)
от 140 до 160				1 (Дагестан)	3 (Липецкая область, Кабардино-Балкария, Татарстан)
от 120 до 140			1 (Дагестан)	1 (Кабардино-Балкария)	3 (Тамбовская, Воронежская области, Северная Осетия – Алания)
от 100 и до 120			1 (Татарстан)	2 (Северная Осетия – Алания, Астрахань)	8 (Астраханская, Пензенская, Курская, Тюменская области, Удмуртия, Башкортостан, Мордовия, Краснодарский край)
от 80 и до 100	19	4	9	11	23
от 60 и до 80	35	35	31	28	24
от 40 и до 60	20	31	28	23	8
от 20 и до 40		4	4 (Архангельская, Камчатская, Сахалинская, Мурманская)	7	3 (Мурманская и Сахалинская области, Камчатский край)
менее 20	2	2	2 (Магаданская область, Чукотский а.о.)	2 (Магаданская область, Чукотский а.о.)	2 (Магадан, Чукотский а.о.)
Итого	76	76	76	76	76

Источник: Росстат.

Происходит медленное выборочное восстановление сельского хозяйства по территории страны. Однако в течение длительного времени остаются регионы, в которых после падения более чем на 60% восстановления нет вообще, что объяснимо, если посмотреть на перечень таких территорий (это Магаданская, Мурманская, Сахалинская области, Чукотский автономный округ, Камчатский край). В целом рост производства пока не компенсировал общего падения сельского хозяйства (к 2012 г. производство составило около 92% уровня 1990 г.).

Производство сельскохозяйственной продукции концентрируется все в меньшем числе субъектов Российской Федерации. Если в 1990 г. на долю 15 крупнейших производителей приходилось 40% всего производства в стране, то к началу 2012 г. – уже 50%. Состав крупнейших производителей менялся при неизменном лидере (это Краснодарский край, в 1990 г. на него приходилось 4,5% общего производства, на 1 января 2012 г. – уже более 7%). Московская область переместилась со 2-го места в 1990 г. на

7-е место к началу 2012 г. Нижегородская, Ленинградская, Новосибирская, Свердловская области, Красноярский край вышли из состава 15 крупнейших регионов-производителей. Их место к началу 2012 г. заняли Белгородская, Воронежская, Челябинская, Омская и Тюменская области.

Анализ динамики данных об использовании трудовых ресурсов в сельском хозяйстве позволяет сделать вывод, что адаптация сельского хозяйства к рыночным условиям способствовала повышению производительности труда при одновременном сокращении численности занятых. В сельскохозяйственных организациях (СХО) за годы реформ она сократилась почти в 6 раз, производительность труда по итогам 2011 г. по сравнению с 1990 г. повысилась более чем в 4 раза. Официальная статистика считает показатели производительности труда в семейных хозяйствах и сельхозорганизациях. Это позволило увидеть кардинальные изменения. Так, производство валовой продукции на среднегодового занятого в семейных хозяйствах в 1990 г. было в 3,7 раза выше, чем в сельхозпредприятиях, а к началу 2012 г. – в 3,3 раза ниже. То есть картина производительности стала более качественной: в сельхозорганизациях с более высокой механизацией труда стало использоваться существенно меньше работников, чем в домашнем хозяйстве с преобладающим ручным трудом.

Информация по сельскохозяйственным организациям позволяет оценить изменения в производительности труда при производстве отдельных видов сельскохозяйственной продукции: к началу 2012 г. прямые затраты труда сократились относительно 1990 г. в 8–10 раз при производстве свиней на мясо и по сахарной свекле, в 3,3–4,5 раза – по картофелю, овощам, привесу птицы; в 1,6–2 раза – по молоку, зерну, подсолнечнику, яйцу.

Вместе с тем процессы сокращения занятости и повышения производительности труда в сельском хозяйстве не сопровождались введением государственных программ адаптации сельского населения (переобучение, стимулирование привлечения инвестиций в село для развития несельскохозяйственного бизнеса, предпринимательская самозанятость населения), что разрушительно действовало на сельский социум. В настоящее время современные сельскохозяйственные организации сталкиваются с проблемой недостатка квалифицированных трудовых ресурсов при достаточно стабильной доле сельского населения в стране в последнее десятилетие: наиболее квалифицированные и активные работники были вынуждены мигрировать из села. Такие изменения недостаточно учитывались при государственной поддержке, которая традиционно направлена на поддержку производства, а не на развитие сельской территории, что еще более способствует деградации обезлюдевших территорий.

Эффективность использования сельскохозяйственных угодий по всем категориям хозяйств до 1998 г. падала, а в последующие годы росла. Однако этот процесс имел разную направленность в сельскохозяйственных организациях и в малом сельском бизнесе. В СХО продолжающееся сокращение площадей сельхозугодий и при одновременном росте валового производства привело к росту эффективности использования

сельскохозяйственных угодий Эффективность использования земли семейными хозяйствами по мере наращивания площади сельхозугодий в первые годы реформ быстро падала. Лишь в последние годы выход продукции в расчете на 1 га стабилизировался.

Несмотря на различия в тенденциях изменения эффективности, малый бизнес использует землю гораздо эффективнее, чем СХО. Каждый гектар, используемый малым бизнесом, дает в 2 раза больше валовой продукции сельского хозяйства, чем 1 га земли в СХО.

Падение урожайности наблюдалось с начала 90-х годов. В 1998 г. урожайность по всем культурам была ниже, чем в 1990 г. Но в 2011 г. урожайность уже превысила уровень 1990 г. – по плодово-ягодным в 1,8, по сахарной свекле – в 1,6, по сое, картофелю и овощам – в 1,3–1,4, по зерновым – в 1,2 раза¹. Даже в неблагоприятном по погодным условиям 2012 г. снижение урожайности относительно 2011 г. наблюдалось не по всем культурам и не было катастрофическим: по зерновым снизилось на 17%, по подсолнечнику – на 3,6%. Урожайность свеклы превысила уровень 2011 г. (на 1,6%). Относительно устойчивая урожайность наблюдается в условиях резкого снижения использования минеральных и органических удобрений (рис. 39–41).

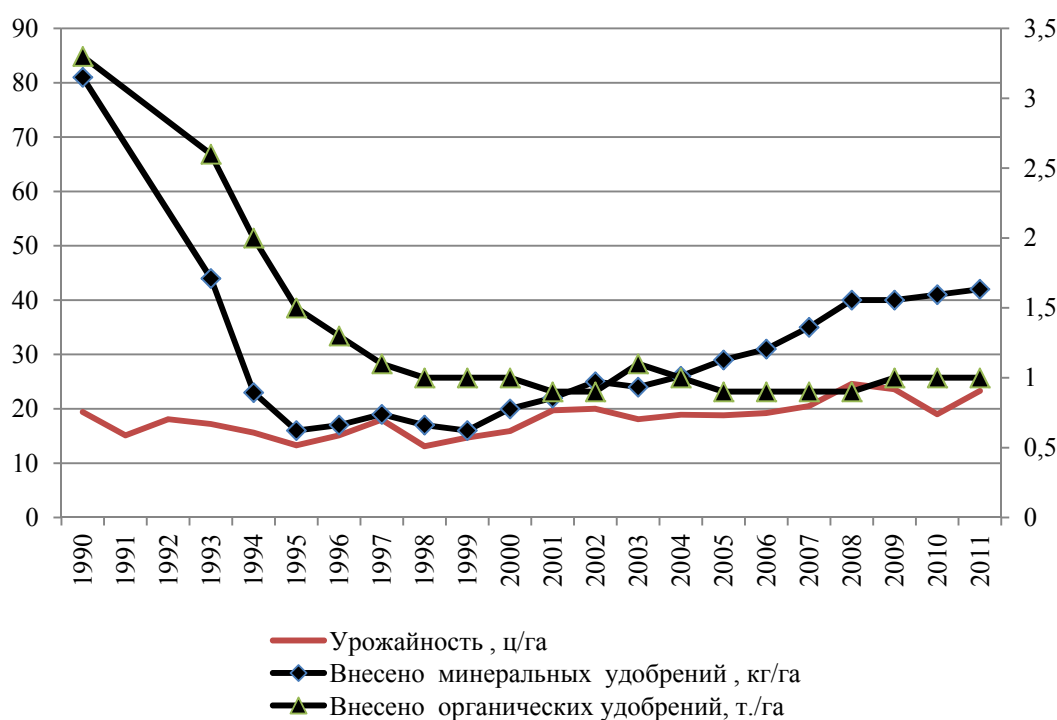


Рис. 39. Урожайность зерновых и дозы внесения удобрений в сельхозорганизациях

¹ Максимальная урожайность пшеницы была достигнута в 2008 г. – 24,5 ц/га.

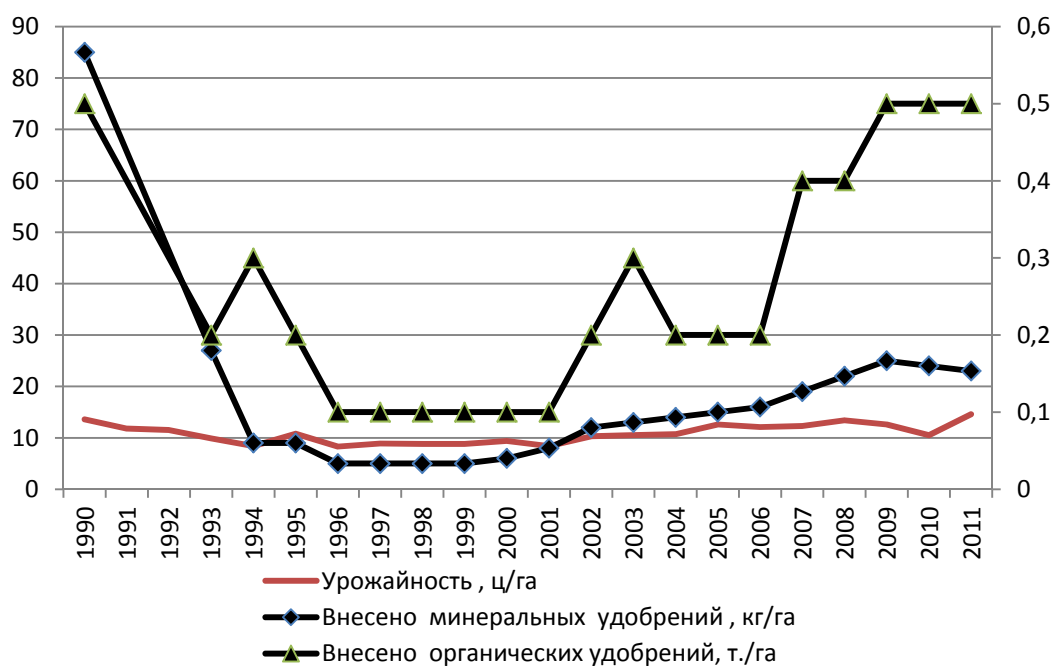


Рис. 40. Урожайность подсолнечника и дозы внесения удобрений в сельхозорганизациях

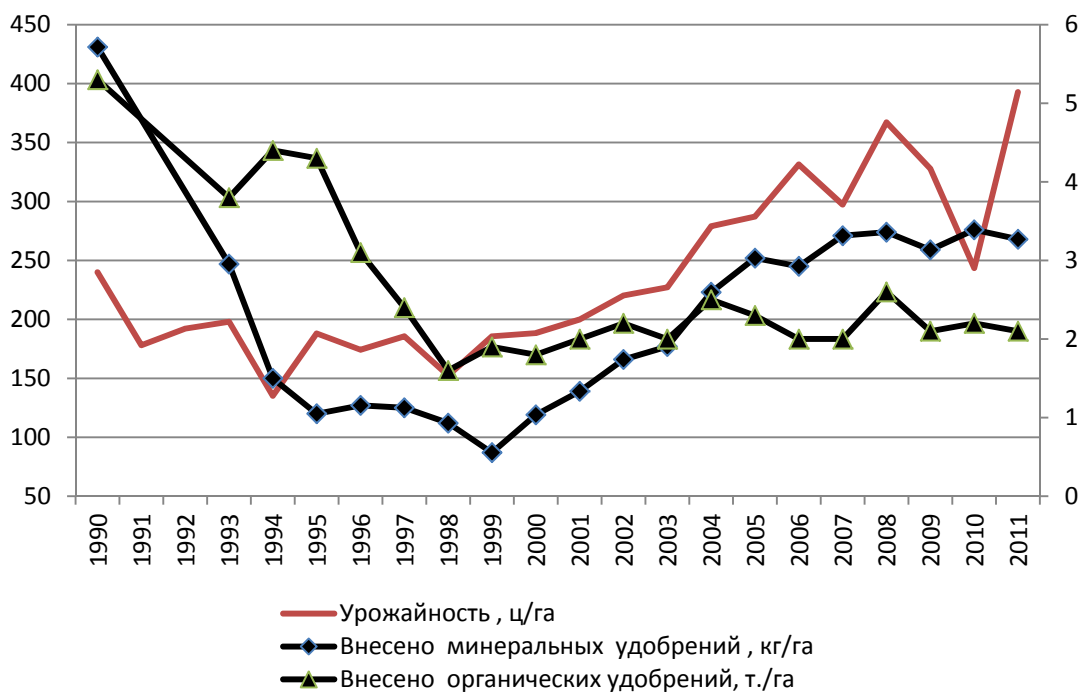


Рис. 41. Урожайность сахарной свеклы и дозы внесения удобрений в сельхозорганизациях

Рост урожайности зерновых и свеклы происходил на фоне сокращения посевных площадей. Производство сокращается в большей степени там, где более низкая урожайность. По зерновым рост урожайности также обусловлен расширением доли озимых, имеющих большую урожайность, чем яровые, что влияет на общую урожайность зерновых. Рост урожайности сахарной свеклы обусловлен постепенным распространением современных технологий производства свеклы¹. Исключение составил подсолнечник, площадь которого относительно 1990 г. увеличилась в 2,8 раза. Подсолнечник перешел в новые ареалы возделывания с менее благоприятными условиями.

Традиционно вопрос о потенциале роста сельскохозяйственной продукции связывают с необходимостью вовлечения заброшенных земель в сельскохозяйственное производство. Однако соотношения урожайности в России и в развитых странах мира свидетельствуют о потенциале роста производства на ныне занятых площадях.

Рост продуктивности наблюдался по всем видам скота и птицы. Лидерами в повышении продуктивности были, бесспорно, отрасли птицеводства и свиноводства: по сравнению с 1990 г. суточные привесы бройлеров возросли почти в 2,5 раза, свиней – в 1,53 раза. На 38,3% возрос удой на корову, на 30,9% – яйценоскость кур. В январе – октябре 2012 г. надой составил 4243 кг/гол., что на 6% выше аналогичного периода 2011 г.²

Наглядным свидетельством повышения эффективности животноводства является снижение расхода кормов на единицу продукции: если в 1990 г. на 1 ц свинины расходовалось 8,3 ц кормовых единиц, то к настоящему времени расход сократился почти в 2 раза и составил лишь 4,2 ц. Затраты кормов на 1 кг молока снизились почти на 31%. По говядине высокий уровень затрат кормов, сложившийся в советские времена, сохранился до сих пор, что связано с использованием высокозатратных технологий выращивания крупного рогатого скота на животноводческих комплексах. Более низкие затраты достигаются при технологиях свободного содержания телят вместе с мясными коровами на пастбищах с последующим откормом в фидлотах (специальные откормочные площадки). Интересно, что в регионах, которые традиционно использовали технологии длительного содержания скота на пастбищах (республики Алтай, Дагестан, Калмыкия), уже в течение нескольких лет наблюдается прирост поголовья мясного крупного рогатого скота.

Наблюдаются устойчивый рост ресурсотдачи и снижение ресурсопотребления. В период с 1992 г. цены на ресурсы росли значительно более быстрыми темпами, чем цены на сельскохозяйственную продукцию³. В этих условиях прибыльное производство

¹ Максимальная урожайность была достигнута в 2008 г. – 366 ц/га, что превысило урожайность 2000 г. в 2 раза. Однако она все равно еще ниже урожайности в развитых странах мира. Так, в Канаде урожайность в лучшие годы достигала 603 ц/га, а в США – 646 ц/га.

² Этот удой за 11 месяцев превышает годовые удои в 1990 г.

³ Такая тенденция наблюдалась во всех странах, но в России разрыв между ростом цен на ресурсы для сельского хозяйства и ростом цен на сельскохозяйственную продукцию был наиболее драматичным (ОЭСР, 1998 г.).

удалось сохранить только тем хозяйствам, которые обеспечили экономное расходование ресурсов и высокую их отдачу. Произошло резкое снижение расходов электроэнергии как в абсолютных показателях (почти в 5 раз), так и в расчете на 100 руб. валовой продукции (в 2011 г. он был в 3 раза ниже, чем в 1990 г.). Фактический объем внесения удобрений за эти годы сократился почти в 5 раз, а в расчете на 100 руб. валовой продукции – в 3,3 раза.

Номинальные показатели совокупной поддержки сельского хозяйства России за 2000–2010 гг.¹, несмотря на определенные колебания по годам, выросли в 10 раз в рублевом исчислении и в 9 раз – в долларовом. Доля совокупной поддержки относительно валовой добавленной стоимости сельского хозяйства за этот период увеличилась с 11,8% в 2000 г. до 33,8%.

В структуре поддержки преобладают трансферты потребителей продукции сельского хозяйства (около 70%), т.е. в России поддержка оказывается в основном за счет потребителей, а не государства². Расчеты показывают, что рост поддержки сопровождается снижением ее отдачи: в 2000 г. на 1 руб. государственной поддержки приходилось 7,4 руб. валовой продукции, в последующем она снизилась до 2–2,6 руб.

В 2012 г. произошли изменения в аграрной политике России. Этому способствовало два события. Первое – вступление России в ВТО, что подразумевает адаптацию мер аграрной политики требованиям ВТО. Второе – окончание действия Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. В новой программе могут быть предусмотрены новые меры аграрной политики, удовлетворяющие как требованиям ВТО, так и новым реалиям состояния сельского хозяйства и развития сельских территорий.

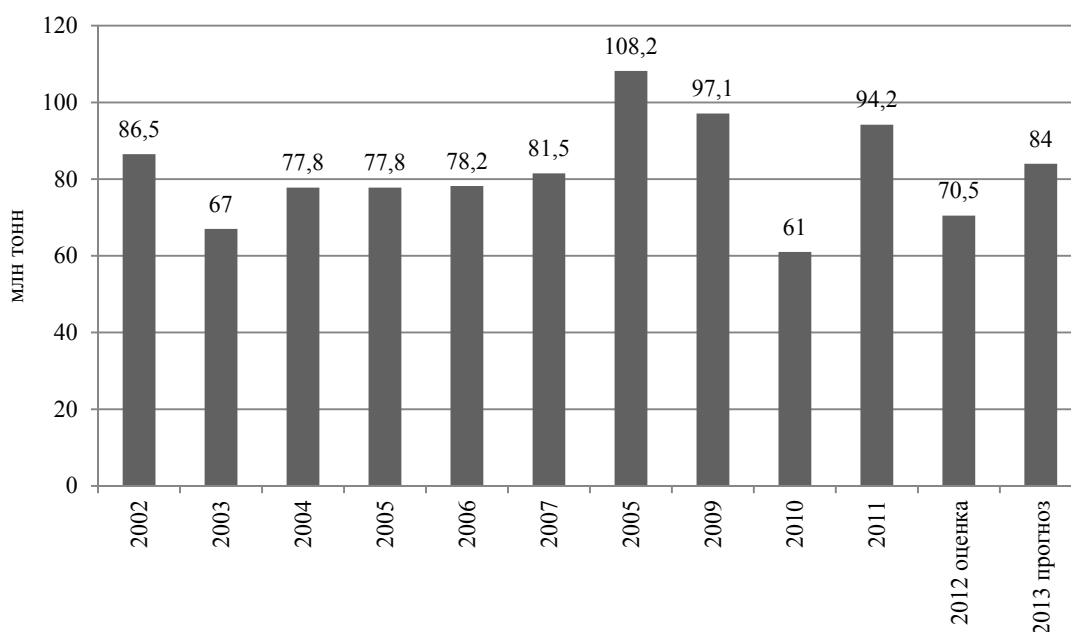
4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках

Рынок зерна

Холодная зима и жаркое лето привели к неудовлетворительным результатам уборочной кампании 2012 г. Производство зерна было ниже средних показателей за 2000-е годы (*рис. 42, 43*). Урожай ячменя также упал по сравнению с показателем предыдущего года – до 13,9 млн т. Сбор кукурузы вырос до 8,0 млн т, но поскольку уборочная кампания проходила в достаточно непростых условиях в период дождей, естественно, это не могло не сказаться на качестве (высокий процент влажности данной культуры).

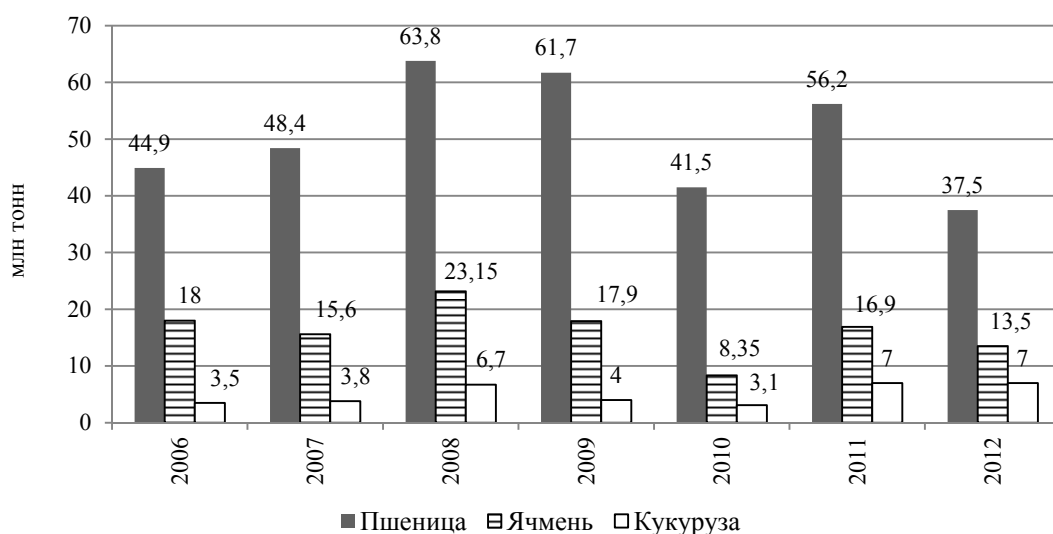
¹ Данные по уровню совокупной поддержки сельского хозяйства за 2011 и 2012 гг. отсутствуют.

² Оценки сделаны по материалам ОЭСР за 2010 г., поскольку более поздние оценки отсутствуют.



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 42. Динамика валового сбора зерновых в России в 2002–2012 гг. и прогноз на 2013 г.



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 43. Динамика валового сбора пшеницы, ячменя и кукурузы в России в 2002–2012 гг. и прогноз на 2013 г.

Главный фактор сокращения валового сбора зерновых – снижение урожайности, которая упала до 18,3 ц с 1 га убранной площади (уровень неурожайного 2010 г.). При этом урожайность пшеницы снизилась до 17,7 ц/га, что меньше уровня 2010 г. и является самым низким показателем с 2003 г.

В июле 2011 г. введенные в связи с засухой 2010 г. ограничения на экспорт зерна были сняты. В 2012 г. вывоз зерна продолжился без ограничений. В результате в сезоне 2011/2012 г. (июнь-июль) Россия вывезла 28,1 млн т зерна (включая муку в пересчете на зерно), в том числе 21,6 млн т пшеницы. Это больше, чем в урожайном сезоне 2009/2010 г. (табл. 39).

Таблица 39

**Балансы спроса и предложения зерновых в 2009/2010–2011/2012 гг.
(июнь-июль), млн т**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Предложение (ресурсы)			
Запасы на начало сезона	24,6	28,2	18,6
В том числе интервенционные запасы	8,25	9,6	6,7
рыночные запасы	18,35	20,6	11,9
Производство	97,1	61,0	94,2
Импорт*	0,4	1,8	1,7
Всего	122,1	91,0	113,8
Потребление			
Внутреннее потребление	72,0	68,0	70,0
Экспорт*	21,9	4,4	28,1
Всего	93,9	72,4	98,1
Интервенционные закупки	1,75		0,4
Запасы на конец сезона	28,2	18,6	15,7
В том числе интервенционные запасы	9,6	6,7	4,7
рыночные запасы	18,6	11,9	11,0

*Включая муку в пересчете на зерно.

Источник: Центр «СовЭкон».

В условиях невысокого урожая и активного вывоза зерновых за рубеж уже в начале октября 2012 г. остатки зерна, особенно пшеницы, в хозяйствах и на заготовительных и перерабатывающих предприятиях практически во всех основных производящих регионах были существенно не только ниже прошлогодних, но и меньше, чем в неурожайном 2010 г. Так, на начало ноября 2012 г. они составляли 32,9 млн т, на ту же дату 2011 г. – 46 млн т, а в 2010 г. – 40 млн т. Напряженный зерновой баланс способствовал росту рыночных цен.

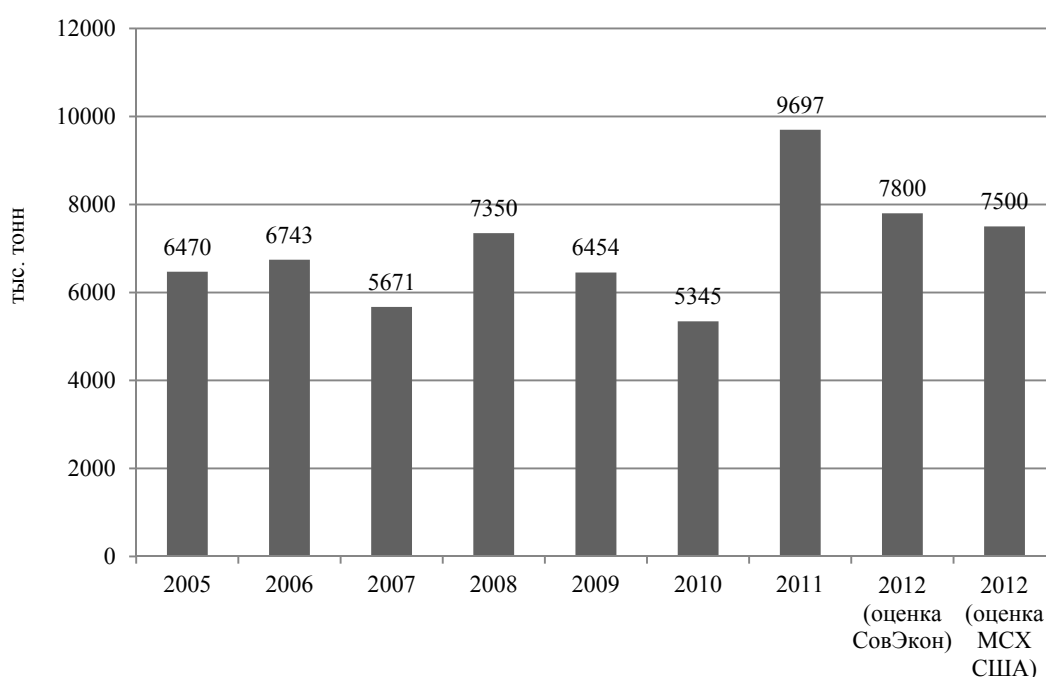
При погодных условиях, близких к средним многолетним, производство зерновых в России в 2013 г., очевидно, не восстановится до высоких показателей 2008 и 2009 гг., т.е. до 100 млн т. По прогнозам «СовЭкон», сбор составит в районе 84–85 млн т. Однако, несмотря на ожидаемый рост производства, при существующем устойчивом экспортном спросе на зерно в южных регионах и значительном сокращении переходящих остатков, ситуация на внутреннем рынке в 2013 г. будет оставаться напряженной. Адаптация внутреннего рынка ко все более напряженному балансу будет происходить за счет дальнейшего роста внутренних цен. Возможности регулирования внутреннего рынка за счет товарных интервенций, очевидно, будут предельно ограниченными ввиду ожидаемой реализации большей части интервенционных запасов в конце 2012 г. – начале 2013 г. С одной стороны, рост цен будет вести к дальнейшему снижению внутреннего потребления зерна, прежде всего за счет сокращения его расхода в хозяйствах населения, что может привести к росту забоя скота и птицы. С другой стороны, может

сложиться ситуация, когда ускоренный рост внутренних цен сделает импорт зерна для ряда регионов более эффективным, чем закупки на внутреннем рынке. Это касается не только регионов, граничащих с Казахстаном, но и, возможно, северо-западных регионов России, а также центральных регионов, логистически удобных для поставок кукурузы с Украины.

Рынок масличных культур и растительного масла

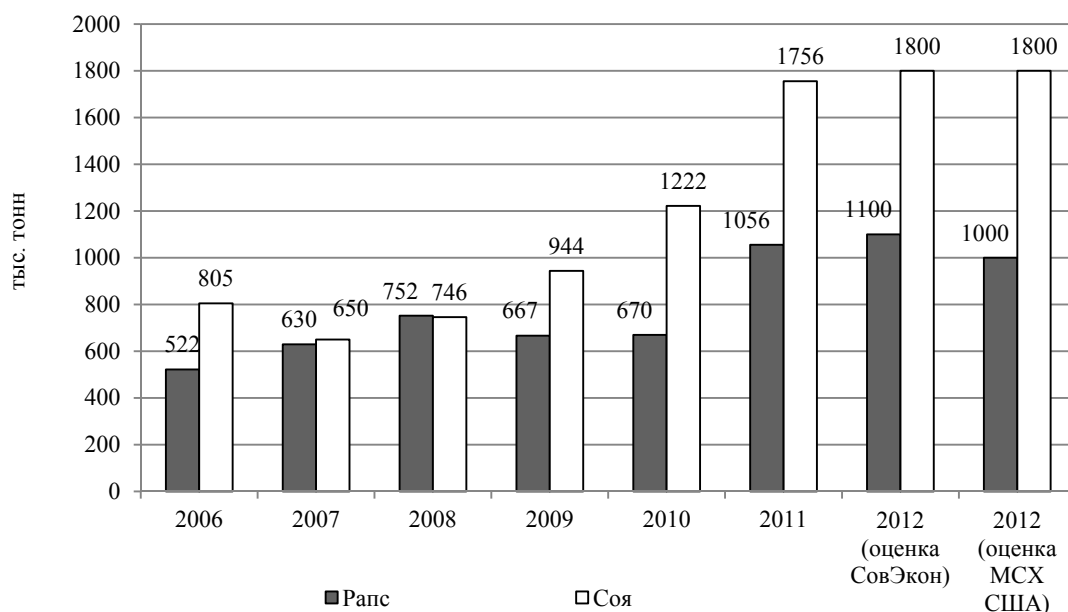
С начала 2000-х годов на рынке масличных культур отчетливо прослеживается тренд более низких темпов роста подсолнечника на фоне роста остальных видов масличных – рапса, сои и масличного льна. Это говорит как о диверсификации производства масличных, так и о расширении ареала их производства в России. 2011 г. был годом рекордного производства основных масличных культур: подсолнечника, рапса, сои и льна. Динамичный и стабильный рост производства всех масличных прерывался только в 2007 и 2010 гг. из-за чрезвычайных погодных условий.

По предварительным оценкам, в 2012 г. сбор подсолнечника составит 7500–7800 тыс. т. Это ниже рекордного показателя предшествующего года, но является вторым за всю историю показателем (*рис. 44*). Производство рапса и сои оценивается чуть выше рекордных показателей 2011 г. – 1000–1100 тыс. и 1800 тыс. т соответственно (*рис. 45*).



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 44. Динамика валового сбора подсолнечника в России в 2005–2012 гг.



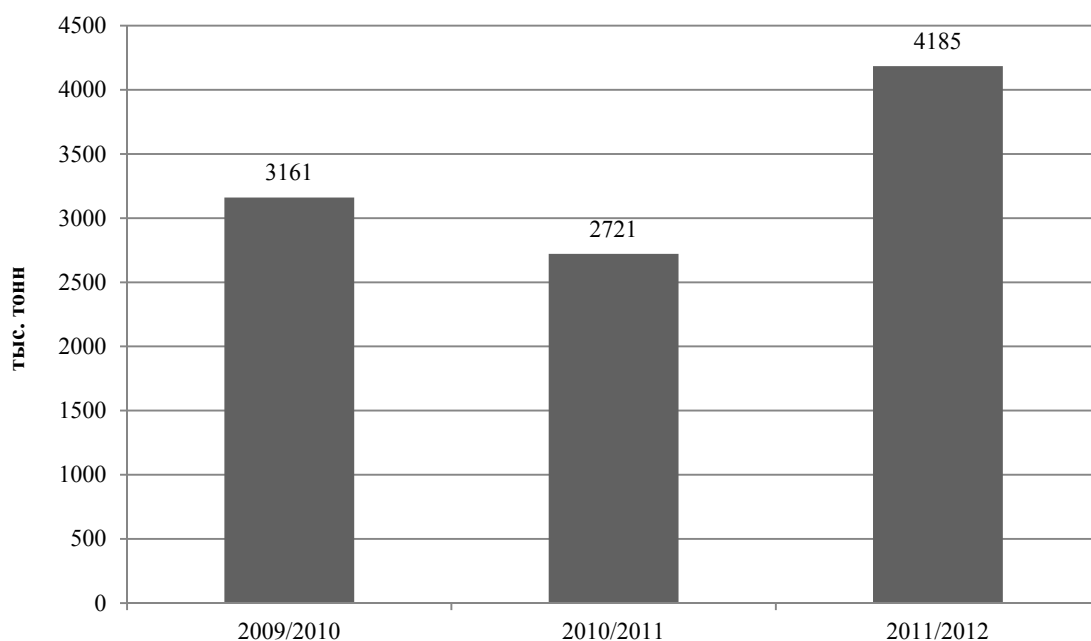
Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 45. Динамика валового сбора сои и рапса в России в 2006–2012 гг.

С начала 2000-х годов валовые сборы сои в России демонстрируют положительную динамику, а за последние 5 лет производство сои выросло почти в 3 раза и достигло 1,8 млн т в 2012 г. Рекордный урожай соевых бобов удалось собрать благодаря совокупности таких факторов, как расширение посевных площадей (которые в 2012 г. составили почти 1,3 млн га) и благоприятные погодные условия. Основные регионы в России, где выращивают сою, – Дальний Восток (60% производимой в стране сои), Южный и Центральный регионы страны.

Сопоставимо производству – в 3 раза, до 2,84 млн т – за это время увеличилось потребление сои в России. Соя активно используется в кормовой промышленности, при производстве мясной, молочной продукции, хлебопекарных и кондитерских изделий. Перспективность отрасли привлекла внимание многих инвесторов в сельском хозяйстве, в настоящее время ведется и планируется множество проектов по строительству соевых заводов в России.

В сезоне 2011/2012 г. (октябрь – сентябрь) на фоне высокого урожая 2011 г. наблюдались рекордные объемы выпуска растительного масла (рис. 46) и рекордный экспорт продуктов переработки масличных культур (табл. 40). В то же время продолжается рост импорта пальмового масла и соевого шрота.



Источник: Центр «СовЭкон».

Рис. 46. Производство растительного масла в России
в 2009/2010–2011/2012 гг. (октябрь – сентябрь)

Таблица 40

**Экспорт и импорт масличных и продуктов их переработки
в 2009/2010–2011/2012 гг. (октябрь – сентябрь),
тыс. т**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Экспорт			
Подсолнечное масло:	505,5	193,6	1426,6
сырое	350,1	71,9	1223,3
рафинированное	155,4	121,7	203,3
Рапсовое масло	98,0	116,1	186,4
Соевое масло	158,0	129,3	145,0
Подсолнечник	17,0	10,8	336,1
Рапс	81,0	15,7	48,4
Лен масличный	н.д.	н.д.	390,8
Подсолнечный шрот	699,3	573,1	1711,3
Импорт			
Соевое масло	17,2	20,8	8,5
Пальмовое масло	487,2	611,0	507,5
Подсолнечное масло	7,6	9,7	17,6
Соевый шрот	381,6	469,9	512,2

Источник: Центр «СовЭкон».

В 2011 г. – первой половине 2012 г. высокие мировые цены на растительное масло предотвратили обвал цен на внутреннем рынке в условиях высокого производства и обеспечили хорошую маржу. Однако к концу 2012 г. цены на соевое и подсолнечное масло на европейских рынках начали снижаться. Таким образом, конъюнктура внешне-

го рынка оставалась слабой, чтобы стимулировать динамичный экспортный отток растительного масла с внутреннего рынка. В этих условиях насыщение внутреннего рынка к концу 2012 г. стало увеличиваться.

На внутреннем рынке масличных постоянно присутствует ценовое противостояние между переработчиками и аграриями. В сезоне 2011/2012 г. маржа в индустрии переработки подсолнечника выросла за счет невысокой стоимости сырья. Однако с августа 2012 г. рост цен на подсолнечник происходило на фоне практически стабильных цен на подсолнечное масло. В результате маржинальность переработки подсолнечника снизилась, уступая показателям прошлых лет.

Рынок мяса

По предварительным данным, производство мяса в 2012 г. демонстрирует положительную динамику. Так, в 2012 г. всеми категориями хозяйств произведено скота и птицы на убой (в живом весе) 11,6 млн т, что на 6,1% больше, чем за соответствующий период предыдущего года. При этом наибольший прирост наблюдается в производстве птицы – 12,0%, свинины произведено больше на 3,5%, КРС – на 1,3% (табл. 41). Импорт мяса в страну (за исключением мяса птицы) демонстрирует некоторое снижение (табл. 42).

Таблица 41

Производство мяса на убой в живом весе в хозяйствах всех категорий, тыс. т

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 в % к 2011
Крупный рогатый скот	3 204,7	3 055	3 020	3 114,6	3 070,3	3 053,1	2 888,1	2925,9	101,3
Птица	1 970	2 267,1	2 650,1	3 022,3	3 475,2	3 866,4	4 325,3	4842,3	112

Источник: Росстат.

Таблица 42

Импорт мяса в Россию, тыс. т

	2008	2009	2010	2011	2012	2012 в % к 2011
Мясо птицы свежемороженое	1 223, 9	985,8	688,1	493,0	527,5	107,0
Мясо свежемороженое	1 710, 8	1 437,7	1 441,8	1 428,8	1399,2	97,90

Источник: Росстат, ФТС России.

Рост в свиноводстве происходит за счет продолжающейся полномасштабной модернизации и восстановления отрасли при поддержке государства. За период с 2006 по 2012 г. в отрасль было привлечено более 8 млрд долл. инвестиций и введено в строй и реконструировано около 750 объектов свиноводства (по данным Национального союза свиноводов). В результате прирост производства мяса свинины (в убойном весе) за это время составил 58%.

Уровень рентабельности высокоэффективных свиноводческих предприятий достигает 25%, они производят почти половину всего объема свинины в стране (табл. 43).

В настоящее время российское птицеводство, в отличие от отечественного свиноводства, уже вышло из активной инвестиционной стадии. Поэтому птицеводы могут себе позволить работать при минимальной рентабельности из-за высокой внутренней конкуренции, вследствие чего в РФ разрыв между ценами на птицу и свинину больше, чем в зарубежных странах. По данным Национального союза свиноводов, в России соотношение между ценами на мясо птицы и свинину в убойном весе составляет 0,5, в Китае – 0,7, в США и Бразилии – 0,9, в Евросоюзе – 1,1. К 2020 г., когда предложение отечественной свинины в России вырастет с окончанием реализации инвестпроектов, а кредитная нагрузка у российских производителей свинины уменьшится, этот разрыв, как ожидается, будет сопоставим с зарубежными странами.

Таблица 43

**Рентабельность свиноводческих предприятий
в России, %**

Степень эффективности предприятия	Средняя рентабельность		Доля предприятий по степени эффективности в общем объеме производства
	без учета инвестиционной составляющей	с учетом инвестиционной составляющей	
Высокоэффективные предприятия	25	3	48
Эффективные предприятия	10	3	42
Неэффективные предприятия	–4	–4	10

Источник: Национальный союз свиноводов.

По прогнозам Национального союза свиноводов, в будущем структура потребления мяса в России должна измениться. К 2020 г. доля свинины вырастет с текущих 33 до 38%, доля мяса птицы – с 38 до 42%, баранины – с 2 до 3%. Процент говядины в общей структуре потребления мяса упадет с 26 до 17%.

С учетом заявленных инвестпроектов в отрасли, уровня таможенно-тарифных ограничений, действовавших в 2012 г., производство свинины могло вырасти с 2428 тыс. т в убойном весе в 2011 г. до 3923 тыс. т в 2020 г., что примерно соответствовало бы прогнозируемому в этот период уровню потребления свинины в стране – 4070 тыс. т¹. Однако с учетом обязательств России при присоединении к ВТО по снижению ограничений в отношении импорта мяса, свиноводческий сектор может оказаться в наиболее неблагоприятном положении. Увеличение импорта свинины и падение цен могут привести к падению рентабельности свиноводческих предприятий до 10–12%. В этом случае при самом худшем развитии событий производство свинины в стране упадет до 2207 тыс. т, а доля импорта в общем объеме потребления может составить 46%.

¹ По прогнозам Национального союза свиноводов.

4.5.3. Изменение приоритетов аграрной политики в 2012 г. и на период 2013–2020 гг.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

С принятием в 2006 г. закона «О развитии сельского хозяйства» (ФЗ № 264 от 29.12.2006 г.) порядок выделения средств на развитие аграрного сектора изменился. Отныне бюджетная поддержка сельхозтоваропроизводителям могла предоставляться, только если она запланирована в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма). Это имеет свои неоспоримые плюсы, так как все участники аграрного рынка могут – теоретически – планировать свою деятельность на пятилетний период, заранее зная основные правила игры: цели аграрной политики, четко прописанные меры государственной поддержки, объем субсидий, на который они могут претендовать.

Первая Госпрограмма развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. соблюдалась, хотя и со значительными корректировками из-за чрезвычайных обстоятельств засухи 2009–2010 гг. Следующая Госпрограмма разработана и вступила в силу с 2013 г. Ее проект на 2013–2020 гг., долго обсуждался ключевыми министерствами, в том числе в связи с присоединением России к ВТО. Программа была принята 10 июля 2012 г.

Правительство видит проблемы развития сельского хозяйства в следующем:

- технико-технологическое отставание сельского хозяйства России от развитых стран мира из-за недостаточного уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей для осуществления модернизации, стагнация машиностроения для сельского хозяйства и пищевой промышленности;
- ограниченный доступ сельскохозяйственных товаропроизводителей к рынку в условиях несовершенства его инфраструктуры, возрастающей монополизации торговых сетей;
- медленные темпы социального развития сельских территорий, определяющие ухудшение социально-демографической ситуации, отток трудоспособного населения, особенно молодежи, сокращение сельской поселенческой сети.

Действительно, уровень заработной платы в сельском хозяйстве относительно средней заработной платы по всем отраслям экономики составляет 51%. Многие сельские регионы находятся в состоянии обезлюдения и деградации. Расходы на питание в среднем занимают 30% в структуре конечного потребления домашних хозяйств, а в последней децильной группе – более 50%.

В чем же основные отличия новой Госпрограммы от предыдущей?

Во-первых, значительно возрос объем финансирования. Если в Госпрограмме 2008–2012 гг. на развитие отечественного АПК запланировано было выделить 551 млрд руб. из федерального бюджета (или в среднем 110,2 млрд руб. в год), то для реализации

Госпрограммы 2013–2020 гг. запланировано уже 1509 млрд руб. (188,7 млрд руб. в год в сопоставимых ценах). Изменилась структура и расширился список поддерживаемых направлений (подпрограмм) – их стало 8 вместо 5 в предыдущей Госпрограмме (рис. 47¹).

Изменились цели аграрной политики – их стало больше. Кроме того, поменялось место целей: если в прошлой Госпрограмме (хотя и декларативно) первой целью являлось развитие сельских территорий, то теперь эта цель занимает предпоследнее место. Главная цель – обеспечение продовольствием страны в параметрах Доктрины продовольственной безопасности. С точки зрения управления увеличение числа целей снижает вероятность их достижения.

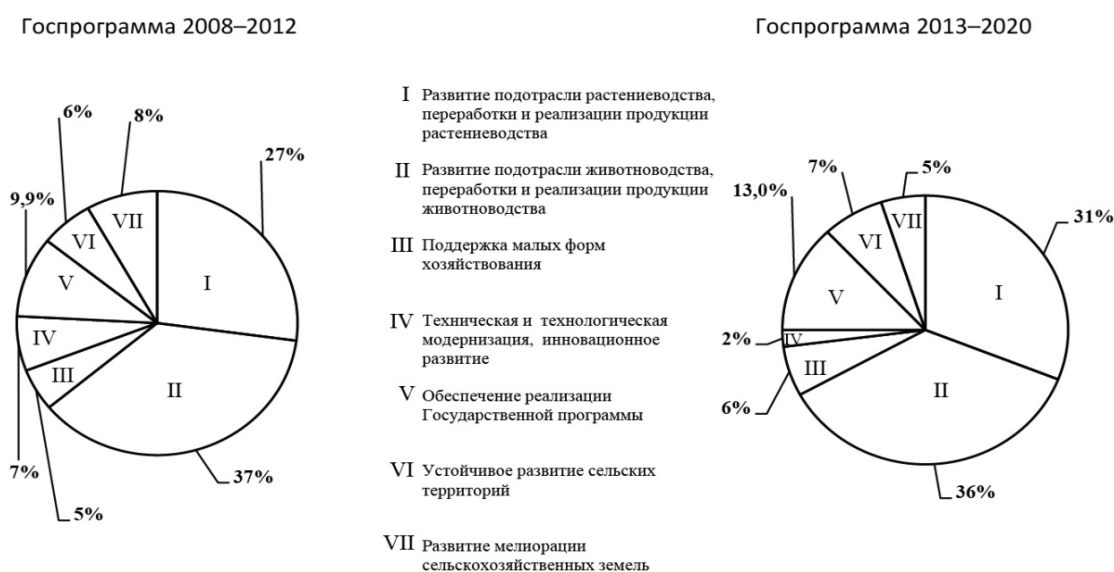


Рис. 47. Направления и объемы финансирования основных направлений Госпрограмм

Государственная программа предусматривает комплексное развитие всех отраслей и подотраслей, сфер деятельности агропромышленного комплекса (с учетом присоединения России к ВТО). Одновременно – впервые – выделяются приоритеты двух уровней.

К приоритетам первого уровня относятся:

в сфере производства – скотоводство (производство молока и мяса) как системообразующая подотрасль, использующая конкурентные преимущества страны, в первую очередь наличие значительных площадей сельскохозяйственных угодий;

в экономической сфере – повышение доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей;

в социальной сфере – устойчивое развитие сельских территорий в качестве непременного условия сохранения трудовых ресурсов, территориальной целостности страны

¹ Направления финансирования Госпрограммы 2008–2012 гг. здесь были разбиты по блокам, соответствующим подпрограммам проекта новой Госпрограммы 2013–2020 гг. для облегчения сопоставления, подпрограмма развития мясного скотоводства включена в общие расходы на животноводство.

и создание условий для обеспечения экономической и физической доступности питания на основе рациональных норм потребления пищевых продуктов для уязвимых слоев населения;

в сфере развития производственного потенциала – мелиорация земель сельскохозяйственного назначения, введение в оборот неиспользуемой пашни и других категорий сельскохозяйственных угодий;

в институциональной сфере – развитие интеграционных связей в агропромышленном комплексе и формирование продуктовых подкомплексов, территориальных кластеров;

научное и кадровое обеспечение – в качестве важнейшего условия формирования инновационного агропромышленного комплекса.

Приоритеты второго уровня включают такие направления, как:

- развитие импортозамещающих подотраслей сельского хозяйства, включая овощеводство и плодоводство;
- экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- наращивание экспорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по мере насыщения ими внутреннего рынка;
- минимизация логистических издержек и оптимизация других факторов, определяющих конкурентоспособность продукции с учетом рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности по зонам и регионам страны в рамках присоединения России к ВТО.

Несмотря на заявленные правительством цели, задачи и приоритеты, реальный приоритет государственной политики – увеличение производства сельскохозяйственной продукции (табл. 44). По расчетам Минсельхоза, в результате реализации новой Госпрограммы среднегодовой темп роста продукции сельского хозяйства должен составить не менее 2,5%. К 2020 г. должны быть достигнуты основные показатели, которые содержатся в Доктрине продовольственной безопасности нашей страны.

Таблица 44

Финансирование Госпрограммы на 2013–2020 гг.

Подпрограмма	Млрд руб.
Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства	466,5
Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства»	499,3
Развитие мясного скотоводства	65,4
Поддержка малых форм хозяйствования	83,6
Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	23,7
Обеспечение реализации Государственной программы	202,5
Социальное развитие села до 2013 г. (федеральная целевая программа)	9,0
Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.*	90,4
(федеральная целевая программа – проект)	
Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 гг. и на период до 2013 г. (федеральная целевая программа)	7,4
Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на 2014–2020 гг.**	62,0
(федеральная целевая программа – проект)	

*Объемы финансирования будут скорректированы после утверждения ФЦП (проекта) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.».

**Объемы финансирования будут скорректированы после утверждения ФЦП (проекта) «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на 2014–2020 гг.».

Свою суть сохранили два основных направления поддержки: развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства (в новой Госпрограмме – подпрограммы развития растениеводства и животноводства) и устойчивое развитие сельских территорий. Мероприятия по регулированию рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (в старой Госпрограмме было запланировано только проведение закупочных и товарных интервенций на рынке зерна), предоставление субсидий на возмещение процентной ставки по взятым кредитам и займам, страхование сельхозпродукции переместились в соответствующие подпрограммы по отраслевому признаку). Мелиорация сельскохозяйственных земель, техническая и технологическая модернизация отрасли, а также поддержка малых форм хозяйствования, напротив, были выделены в отдельные подпрограммы.

Новым является постановка задач по развитию инфраструктуры рынка и обеспечению эффективной деятельности органов государственной власти в сфере развития сельского хозяйства, развитие биотехнологий. Усилился блок задач – явно под влиянием присоединения к ВТО – в области экологии, защиты и карантина, сохранности и повышения качества земель.

Появление подпрограммы **«Развитие мясного скотоводства»** подчеркивает новые приоритеты аграрной политики – падение производства мяса за годы реформ было особенно драматическим, поэтому восстановление поголовья крупного рогатого скота стало одной из главных задач Госпрограммы. В связи с этим новые инвестиционные кредиты будут субсидироваться только по мясному скотоводству, а субсидирование новых инвестиционных кредитов, полученных на строительство, реконструкцию и модернизацию объектов птицеводства и свиноводства, прекращаются соответственно с 1 января 2015 г. и 1 января 2017 г.

Подпрограммы развития растениеводства и животноводства построены по схеме, включающей четыре блока основных мероприятий: производство сельскохозяйственной продукции соответствующих видов; ее переработка; развитие инфраструктуры и регулирование рынков; кредитование и страхование.

Министр сельского хозяйства Николай Федоров отметил, что правительство «постепенно отступает от прежних форм прямого субсидирования к поддержке повышения доходности сельхозпроизводителей»¹. Действительно, на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства будет выделено 207 из 467 млрд руб. поддержки. Однако несвязанные меры запланированы пока только по отрасли растениеводства, и не совсем понятно, как эта поддержка будет осуществляться.

Весьма туманно обозначено мероприятие «Создание логистических центров» в виде «оптовых распределительных центров по сбыту продукции», а «формирование рыночной цены и исключение многочисленных посредников в цепи между сельскохозяйственными

¹ Российская газета. 16 июля 2012 г. № 160.

товаропроизводителями и потребителями» в качестве одной из задач аграрной политики кажется не более чем риторикой. Непонятно, кто будет реальным получателем этих субсидий. В Госпрограмме среди получателей названы сельхозпроизводители, которые по роду своей деятельности вряд ли будут заниматься строительством логистических центров, как и портов для экспорта российской сельскохозяйственной продукции.

Подпрограмма **«Поддержка малых форм хозяйствования»** представляет собой продолжение и расширение мероприятий государства в сферах:

- развития малого предпринимательства в сельской местности, включая поддержку начинающих фермеров;
- развития семейных животноводческих ферм на базе К(Ф)Х;
- субсидирования процентной ставки по взятым кредитам;
- помощи в оформлении земельных участков в собственность крестьянскими (фермерскими) хозяйствами.

Последняя мера вызывает недоумение. Во-первых, почему субсидируется оформление земель только для фермерских хозяйств? Во-вторых, площадь земель, оформление которых предполагается субсидировать, составляет 960 тыс. га, или менее 0,5% всех сельхозугодий России, т.е. не будет иметь никакого эффекта, кроме поощрительного в пользу незначительного количества фермеров. В-третьих, и это самое главное, проблема оформления участков лежит в сфере не финансов, а коррупции чиновников-регистраторов районного уровня, в слабом вовлечении уже имеющихся данных дистанционного зондирования, полученных за счет государственных средств, в процесс кадастрового учета ранее сформированных земельных участков. Развитию земельного рынка в сельском хозяйстве может способствовать прежде всего упрощение правил регистрации новых или подтверждение ранее возникших прав на участки сельскохозяйственных угодий, а также удешевление процедур описания границ участка.

К сожалению, мера по поддержке системы сельскохозяйственной кооперации не нашла понимания в Минэкономразвития России. Вместе с тем такие меры, как предоставление долгосрочной бюджетной ссуды на пополнение оборотного капитала сельских кредитных кооперативов, могли бы способствовать решению проблемы обеспечения доступа к кредитам мелких сельских предпринимателей, все еще производящих половину сельхозпродукции в стране.

Подпрограмма **«Устойчивое развитие сельских территорий»** будет администрироваться до 2013 г. через Федеральную целевую программу (ФЦП) «Социальное развитие села до 2013 г.». Затем – через ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 г.». Мероприятия Программы сгруппированы по следующим направлениям:

- обеспечение сельских жителей жильем;
- образование;
- здравоохранение;
- культура;

- торгово-бытовое обслуживание;
- информационно-консультационное обеспечение сельского населения;
- электрификация;
- газификация;
- водоснабжение;
- телекоммуникационная связь;
- комплексная компактная застройка;
- дорожное строительство.

Что и на каких условиях будет финансироваться, в программе не установлено. В предыдущей Программе мероприятия были сформулированы более четко и включали:

- стимулирование развития несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности;
- улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов;
- развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности;
- поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов;
- грантовую поддержку инициатив сельских сообществ по улучшению условий жизнедеятельности.

Однако их финансирование было сокращено в связи с засухой 2010 г. и реализацией других приоритетных мер поддержки.

Большое удивление вызывает соотношение сумм финансовой поддержки двух подпрограмм – «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» (1,8%) и «Обеспечение реализации государственной программы» (15,1% всех запланированных расходов Госпрограммы без ФЦП «Социальное развитие села» и «Мелиорация»). Почти 9-кратное превышение средств на подпрограмму, связанную с деятельностью федеральных органов управления, вызывает предположение о стремлении этих органов, прежде всего Минсельхоза России, к финансовому «самообеспечению».

При этом количество форм отчетности, собираемых Минсельхозом РФ, увеличивается с каждым годом, растет их детализация, сокращается периодичность, выделяются значительные средства на поддержание этой системы. Так, расходы на подпрограмму «Формирование государственных информационных ресурсов в сферах обеспечения продовольственной безопасности и управления АПК России» составят с 2016 г. свыше 1 млрд руб. в год. Параллельно с этим растет и закрытость ведомственной информации, прежде всего для научных кругов. Если с 2010 г. стали недоступны обезличенные данные по сельхозпроизводителям, то с 2012 г. – и сводная отчетность по регионам и РФ в целом.

Общее впечатление от Госпрограммы: она была подготовлена в спешке. Не всегда присутствует четкая и логически выстроенная взаимосвязь между целями, задачами и индикаторами подпрограмм, мероприятия которых пересекаются и дублируют друг друга. Степень детализации подпрограмм очень разная, поэтому не всегда понятно, что

подразумевается под тем или иным мероприятием. Например, в подпрограмме мелиорации сельскохозяйственных земель упоминается, что финансирование и порядок предоставления субсидий на внесение минеральных удобрений будут прописаны в других подпрограммах, однако найти их не удалось. Аналогичная ситуация с таким новым направлением поддержки, как повышение доходности сельхозпроизводителей. Можно предположить, что именно эти субсидии будут предоставляться сельхозпроизводителям из расчета на 1 га пашни, однако из текста Госпрограммы это не ясно.

В качестве еще одного недостатка Программы можно отметить отсутствие учета региональной специфики сельской экономики субъектов Российской Федерации. В 30% субъектов РФ преобладает корпоративное сельское хозяйство с крупными сельскохозяйственными агрофирмами и агрохолдингами. Примерно столько же субъектов РФ характеризуется преимущественным развитием сельского хозяйства семейного типа, и 40% имеет смешанную структуру¹. Вместе с тем текст новой Госпрограммы предполагает унифицированный набор мероприятий. Так, большинство типов субсидий актуально только для регионов с интенсивным сельским хозяйством и благоприятными социальными условиями развития сельской местности: например, в регионах с неблагоприятными условиями хозяйствования нет шансов получить субсидии на возмещение процентной ставки по инвестиционным кредитам в связи с низкой рентабельностью производства. Для регионов с неблагоприятными условиями, страдающих от депопуляции; слабо освоенных территорий с суровыми природными условиями необходима разработка специальной программы мер социального характера. В этих регионах субсидии по развитию сельского хозяйства традиционно не выбираются, государственные средства остаются недоиспользованными.

Приходится констатировать, что и в новой Госпрограмме часть мер относится к наиболее искажающим рынок. Все еще накручивается спираль по выплатам субсидий для компенсации затрат на обслуживание долгосрочных кредитов в банках. Избежать этого можно, если существенно пересмотреть политику предоставления государственной поддержки: предоставлять субсидии на покупку техники, оборудования напрямую производителям², а не через субсидирование процентной ставки; вкладывать средства в поддержку науки, образования, системы информации и консультирования; дороги и прочее развитие сельской инфраструктуры, развитие сельскохозяйственной кооперации; предоставлять субсидии на 1 га земли и условную голову скота, а не на поддержку конкретных продуктов и ресурсов.

При подготовке Госпрограммы на период до 2020 г. были сформулированы следующие риски в условиях присоединения к ВТО:

- снижение инвестиционной привлекательности и рентабельности предприятий;

¹ См.: Узун В.Я., Сарайкин В.А., Гатаулина Е.А. Классификация сельскохозяйственных производителей на основе данных Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2010.

² При этом не привязывать эти приобретения к производству определенного вида продукции.

- невыполнение показателей Доктрины продовольственной безопасности;
- банкротство малых и средних предприятий из-за низкой конкурентоспособности;
- сокращение рабочих мест, снижение доходов и уровня жизни на селе.

В Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации разработан и утвержден внутриведомственный план мероприятий по реализации Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на адаптацию отдельных отраслей аграрной экономики к условиям членства Российской Федерации в ВТО.

Утверждена «дорожная карта» по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию импорта сельхозпродукции в рамках присоединения России к ВТО, которая подготовлена структурными подразделениями ведомства с участием отраслевых союзов и интегрирует основные направления поддержки подотраслей сельского хозяйства, где возникают риски в связи с присоединением к ВТО.

Разрабатываются российский национальный стандарт и система оценки качества мяса КРС.

Для преодоления возможных негативных последствий предусматривается реализация следующих мероприятий:

- пролонгация действия ряда налоговых льгот для сельхозпроизводителей, в том числе льготы по налогу на прибыль до 2020 г., льготы по освобождению сельхозтоваропроизводителей от уплаты НДС при ввозе племенного скота, эмбрионов, семян до 2020 г.;
- принятие Федерального закона «О ветеринарии», направленного на совершенствование правового регулирования отношений в области ветеринарии, а также на гармонизацию отечественного законодательства с требованиями международных организаций;
- подготовка списка сельскохозяйственной продукции и продовольствия, в отношении которых устанавливается запрет на закупки для государственных и муниципальных нужд в случае, если страной происхождения таких товаров не являются страны Единого экономического пространства;
- усиление таможенного администрирования ввоза сельскохозяйственной продукции (особенно говядины) со стороны Федеральной таможенной службы;
- внесение изменений в Закон «О сельском хозяйстве» с целью определения критериев неблагоприятных регионов для ведения сельского хозяйства. Поддержка таких регионов будет относиться к «зеленой корзине», а значит, выплаты сельхозпроизводителям не будут подлежать ограничению;
- стимулирование спроса на сельскохозяйственное сырье и продовольствие за счет продовольственной помощи низкодоходным слоям населения, поддержки питания отдельных социальных групп (например, школьное питание); реформирование системы закупок продовольствия для государственных нужд (например, закупка отечественного продовольствия Министерством обороны, закупки в госрезерв и т.д.).

Новая Госпрограмма также предусматривает механизм софинансирования ее мероприятий субъектами РФ. Это означает, что если в бюджетах субъектов РФ не будет средств на финансирование мероприятий, предусмотренных Госпрограммой, то федеральные средства не будут использованы на эти направления. Логика такого механизма очевидна: создается стимул для субъектов осуществлять поддержку сельского хозяйства. Однако велики и риски, порожденные такой логикой. О первом уже упоминалось: набор Государственной программы универсален и ориентирован в первую очередь на поддержку производства. Этот универсальный набор не учитывает региональной специфики. В результате на обезлюдевших территориях, с очаговым сельским хозяйством вместо набора с преобладанием мер по развитию сельской территории будет предлагаться универсальный пакет мер, направленный на развитие сельскохозяйственного производства, если у региона не будет собственных средств на реализацию специальных программ. Второе: если в региональном бюджете не будет достаточно средств или если региональные власти не посчитают нужным принять федеральную идеологию поддержки, то федеральные деньги на запланированные направления также не будут расходоваться. Третье: распределение полномочий между федерацией и субъектами РФ таковы, что функция поддержки сельского хозяйства лежит на субъектах РФ. Для финансирования через региональные бюджеты субъектов РФ федеральный бюджет осуществляет трансферты, что снижает прозрачность поддержки и затрудняет выявление общей суммы поддержки. Четвертое: распределение полномочий затрудняет контроль за мерами, которые отнесены к мерам желтой, или янтарной, корзины¹. Россия взяла на себя обязательства по сокращению, однако отдельные регионы могут – в рамках возможностей своих собственных бюджетов – финансировать вне рамок Госпрограммы любые направления, в том числе те, которые по международным обязательствам Россия должна сокращать.

Государственная политика в области сельскохозяйственных земель

В настоящее время нет основания считать, что в отношении сельскохозяйственных земель существует государственная политика, если под этим понимать озвученный общественный интерес в отношении этой земли, обеспечение которого и является целью политики, а также задачи, механизмы достижения цели. Отказ от озвучивания общественного интереса дезориентирует не только различные ведомства, задействованные в организации земельного оборота, но и общество в целом. Меры, оказывающие влияние на оборот сельскохозяйственных земель, часто входят в противоречие друг с другом, а их реализация сопряжена с высокими транзакционными издержками и конфликтами. В отсутствие цели одновременно действуют, с одной стороны, институциональные предпосылки концентрации сельскохозяйственной земли в одних руках, а с другой – малоэф-

¹ По терминологии ВТО все виды поддержки разделены на 3 корзины (baskets) в зависимости от того, насколько они искажают рынок: зеленую (не искажающие меры), желтую, или янтарную (amber, наиболее искажающие), и синюю (промежуточная корзина).

фективные, но законодательно закрепленные ограничения концентрации; запрет собственности на землю иностранных компаний и способы легального обхода этого запрета; введение нового реестра прав на землю и отказ государства от автоматического переноса в новый реестр прав старых собственников; проблемы с наполняемостью нового реестра прав на землю и чрезвычайно высокие издержки для правообладателей из-за технических требований к документам, границам участка, необходимых для этого заполнения; неспособность государства подготовить земли в государственной собственности к продаже или аренде и установление жестких сроков для землепользователей государственных земель на праве постоянного (бессрочного) пользования для покупки или аренды; неспособность государства удешевить процедуры межевания участков, организовать работу государственных структур и законодательные требования ограничения сделок с участками (например, залога), права которых не внесены в новые реестры прав, что требует, как правило, межевания участка; декларация недопустимости неиспользования сельскохозяйственных земель и бессистемное, без учета их качества, выведение их под застройку. И этот список разнонаправленных интересов или действий можно продолжать.

В 1992 г. был создан специальный орган – Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации (Роскомзем) (1992 г.), в функции которого входило государственное управление использованием земельных ресурсов, осуществление земельной политики и земельной реформы в Российской Федерации. Этот орган разрабатывал стратегию и тактику земельных преобразований, учитывая потребности всех отраслей. С 1992 г. он многократно реформировался, от него отделялись функции, он переходил в ведение разных ведомств. Начиная с 2004 г. в стране нет органа, в положении о котором было бы написано, что он осуществляет управление земельными ресурсами. В результате совершенного круга преобразований – от единого органа с концентрацией в нем функций разработки и реализации земельной политики, управления земельными ресурсами к совокупности отдельных органов с отдельными техническими функциями, а от них – опять к единому органу – Росреестру (2009 г.), были потеряны стратегические функции, осталась лишь совокупность технических. Организация технических функций без привязки к стратегическим целям не может быть успешной. Однако эта неудовлетворенность привела не к воссозданию органа по управлению земельными ресурсами, а к отставке главы Росреестра (сентябрь 2012 г.). Вместе с тем, не имея стратегии по управлению земельными ресурсами, нельзя даже составить форму реестра, поскольку не ясно, какая информация должна быть в нем учтена для возникающих по ходу развития процесса новых вызовов.

Неудовлетворительное состояние дел по организации земельного оборота¹ в сельском хозяйстве послужило причиной того, что Минсельхоз России смог добиться в 2008 г. передачи ему функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения. Однако передача этих функций от-

¹ В зарубежной литературе применяется другое понятие – «земельный рынок».

раслевному ведомству в отношении ресурса, который может быть использован в разных целях, не позволяет наладить его управление в интересах разных групп заинтересованных лиц и ведомств. Кроме того, отраслевое ведомство не обладает штатом сотрудников, которые могли бы разрабатывать стратегию управления, не имеет материально-технической и информационной базы для реализации этих функций.

В настоящее время наметились две тенденции в отношении сельскохозяйственных земель. Первая – лоббируется Минсельхозом России. Она направлена на ужесточение мер, направленных на сохранение качества сельскохозяйственной земли и ее использование в сфере сельскохозяйственного производства. Так, было принято два постановления правительства во исполнение ФЗ от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»:

- Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;
- Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

Кроме того, в Госпрограмме развития сельского хозяйства предусмотрено финансирование работ по мониторингу состояния земель сельскохозяйственного назначения. Однако для реализации первого постановления необходимо периодически проводить крупномасштабные работы по агрохимическому обследованию почв, а средств для этого в Госпрограмме выделено чрезвычайно мало. Так, в 2011 г. использовано всего 61,8 млн руб., на 2012 г. планировалось из федерального бюджета выделить только 65 млн руб., тогда как только на обследование пашни, находящейся в пользовании сельхозорганизаций и крестьянских (фермерских) хозяйств, требуется не менее 8 млрд руб.¹. То есть решимость министерства выглядит, скорее, декларацией, чем реальным намерением.

На основании признаков неиспользования, которые закреплены вторым постановлением, планируется инициировать судебное изъятие неиспользуемых сельскохозяйственных земель. Теоретически это могло повысить мобильность земельных ресурсов. Однако эти признаки настолько не проработаны, что в результате – при наличии юриста у нерадивого землепользователя – изъять землю будет крайне затруднительно. В механизме реализации заложена коррупционная составляющая, когда из-за невнятности этих признаков чиновник может принять любое решение. Например, там сказано,

¹ Рассчитано исходя из затрат на обследование пашни в отдельных пилотных хозяйствах и площади пашни в сельхозорганизациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах.

что признаком является то, что «на пастбищах не производится выпас скота»¹. При этом не ясно, что будет делать проверяющий, если на пастбище в десятки гектаров будет, например, одна коза: выпас производится или нет? Кроме того, федеральное законодательство не оставило маневра для региональных властей: они должны изымать неиспользуемые земли, даже если на такие земли нет спроса со стороны других сельхозпроизводителей. Это может привести к массовому изъятию сельскохозяйственных земель там, где пока их использование неэффективно, к росту земли в государственной собственности. Если причина неиспользования имеет экономические корни, то изъятие земли не может привести к снижению доли неиспользуемых земель.

Сельские семьи могли бы выделить участки в счет своих земельных долей из массивов земель, приватизированных в ходе аграрной реформы колхозов и совхозов, на которые нет спроса со стороны сельхозорганизаций и фермеров. Однако поправки 2010 г. в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», неспособность государства хоть как-то обуздать цены на работы по межеванию участков, требования нормативных документов, которые предъявляются к формированию участков, делают этот процесс крайне затратным по деньгам и времени. Так, например, после поправок 2010 г. практически остановлен процесс выделения участков в счет одной земельной доли, поскольку собственнику доли нужно утвердить не только проект межевания своего участка (в 4–7 га, как правило), а проект межевания участков, включая оставшийся в сотни или тысячи гектаров. До введения этих поправок каждый собственник мог заказать работы по формированию своего участка и с проблемами, куда меньшими, чем теперь, выделить его. Эти прошлые проблемы послужили причиной, почему в 2009–2010 гг. в Минсельхозе РФ была начата работа по совершенствованию земельного законодательства. По сложившейся традиции вместо упрощения процедур – после внесения поправок по инициативе Минэкономразвития РФ и депутатов из комитетов ГД РФ по строительству и земельным отношениям – издержки выделения участков для сельских семей только увеличились. В этих условиях считать земли неиспользуемыми, когда сельские жители не могут сформировать участки для себя, и изымать их кажется несправедливым.

Вместе с тем на сельскохозяйственные земли нарастает давление девелоперов. Они имеют финансовые возможности создания формальных и неформальных механизмов вовлечения сельскохозяйственных земель под застройку независимо от их ценности как невозполнимого природного ресурса². Если изучать законодательные акты, то видно, что государство в последние годы попыталось ввести в рамки беспорядочное изъятие земли. Так, до 1 января 2013 г. должны были быть приняты правила землепользования и застройки во всех поселениях, городских округах. При отсутствии указанного доку-

¹ Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 г. № 369. «О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации».

² Шагайда Н.И. Защита земель от изъятия из сферы сельскохозяйственного производства // ЭКО. 2008. № 5(407). С. 139–147.

мента должен вступить в силу запрет на предоставление для строительства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на выдачу разрешения на строительство, на изменение вида разрешенного использования земельного участка. Отсутствие денег и – очевидно – большого желания чиновников на упорядочение использования земли под застройку привело к тому, что в большинстве населенных пунктов такая работа не проведена. Кроме того, девелоперам нужны новые дачные поселки, которые не являются частями населенных пунктов. По действующей в России практике садовые и дачные поселки – рекреационные поселки для городских жителей – создаются на сельскохозяйственных землях. Для этого нужно только решение местной власти. Процедуры – прозрачной, защищающей ценные земли – нет. Это весьма коррупционная практика.

В июне 2012 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект нового закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». В соответствии с этим проектом отменяются существующие не очень надежные, но защитные механизмы в отношении сельскохозяйственных земель. С учетом высокого лоббистского потенциала девелоперов велика вероятность принятия этого закона. Он создает предпосылки для высокой мобильности участков сельскохозяйственных земель (не к сельхозпроизводителям, а под застройку) в густонаселенных районах и потери их для сельскохозяйственного производства. Если этот закон будет принят (сейчас он обсуждается), то возникнет дополнительный спрос на сельскохозяйственные земли со стороны девелоперов, цены вырастут, участки сельхозземель станут недостижимыми для сельхозпроизводителей.

Кроме того, сейчас нарастают конфликты, связанные с изъятием земли под застройку Фондом развития жилищного строительства (РЖС)¹. Фонд РЖС был создан по решению президента РФ в 2008 г. с целью вовлечения в оборот земель федерального назначения в регионах России, которые не используются или используются не по назначению, для содействия развитию жилищного строительства и соответствующей инфраструктуры². То есть идея создания фонда состояла в передаче ему неиспользуемых земель. Однако законодательно эти ограничения – изъятие неиспользуемых или используемых не по назначению земель – не были закреплены. В соответствии со ст. 15 ФЗ от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» предусмотрено: «В случае если находящиеся в федеральной собственности земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования организациям, такое право прекращается без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 Земельного кодекса Российской Федерации». Статья 45

¹ <http://www.permoboz.ru/txt.php?n=9591>

² <http://www.socpolitika.ru/rus/news/document8062.shtml>

Земельного кодекса предусматривает прекращение прав постоянного (бессрочного) пользования в двух типах случаев:

- первый: различного рода нарушения (захламление, неиспользование и прочие нарушения);
- второй: необходимость использования для государственных нужд в случае стихийных и иных бедствий на время или навсегда.

Однако норма ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» вводит более широкий перечень оснований и разрешает прекращать право на участок без согласия добросовестного пользователя и независимо от того, что участок не захламлялся, рационально используется. По сути, изъятие участков сельхозугодий – безвозвратная потеря сельхозугодий – могло быть допустимым в отдельных случаях (например, когда город требует расширения). В этом случае в отношении используемых сельскохозяйственных угодий не может быть применен карательный механизм, должен быть использован механизм изъятия для государственных и муниципальных нужд с предоставлением компенсации или равноценного участка. Сейчас законодательно не урегулирован не только этот вопрос, но и вопрос о компенсации потерь сельскохозяйственных организаций из-за необходимости покупки дополнительных кормов, которые они не могут произвести из-за изъятия у них земли, а также затрат незавершенного производства на этих землях. Кроме того, на практике изъятие сельскохозяйственных угодий далеко не всегда осуществляется в целях содействия жилищному строительству¹.

С 2011 г. реализуется одно из направлений государственной поддержки сельского хозяйства, связанное с сельскохозяйственными землями. Оно также было профинансировано и в 2012 г.: субсидирование части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Вместе с тем условия предоставления этой субсидии не содержат ограничений по сумме на одного фермера или на 1 га. Это ведет – при ограниченности бюджетных средств – к использованию субсидии ограниченным кругом фермеров, приближенных к чиновникам, принимающих решения, и к завышению стоимости работ кадастровыми инженерами.

4.5.4. Оценка последствий присоединения России к ВТО

Присоединение к ВТО потребует существенной корректировки аграрной политики России. Выполнение основных требований ВТО приведет к сокращению импортных пошлин, соответственно уменьшатся поступления в бюджет за счет пошлин, сократятся трансферты от потребителей производителям.

За 2008–2010 гг. совокупная поддержка сельского хозяйства России составила 621,8 млрд руб., в том числе от потребителей сельхозпродукции – 481,8 млрд руб. и из

¹ http://www.fondrgs.ru/press/news_detail.php?ID=16949

бюджета – 140 млрд руб. (расходы бюджета (328,4 млрд руб.) минус поступления в бюджет благодаря мерам поддержки (188,5 млрд руб.)).

Главным направлением корректировки аграрной политики России после вступления в ВТО должно стать изменение источников поддержки сельского хозяйства: сокращение трансфертов потребителям и увеличение выплат из бюджета.

Если предположить, что объемы поддержки сельского хозяйства России после вступления в ВТО сохранятся, а по структуре источников поддержки Россия приблизится к ЕС, то выплаты из бюджета необходимо будет увеличить почти в 3 раза (со 140 до 497 млрд руб.)

Для сохранения сложившегося уровня защиты производителей сельскохозяйственной продукции, которая до вступления в ВТО осуществлялась преимущественно за счет потребителей сельскохозяйственной продукции, необходимо увеличить поддержку сельхозпроизводителей из бюджета примерно на 12 млрд долл. Без такого увеличения производители окажутся в неравных условиях конкуренции и могут потерять позиции на внутреннем и внешнем рынках. Однако такое увеличение через традиционно сложившиеся в России меры поддержки – через меры желтой корзины – невозможно, так как они не должны превышать 4,4 млрд долл., что предусмотрено условиями вступления в ВТО. Требуется введение мер государственной поддержки преимущественно через меры зеленой и синей корзины, т.е. не искажающих или менее искажающих рынок мер. Простая замена мер не поможет достичь результата. Очевидно, нужно провести работу по оценке результативности мер желтой корзины, по адаптации к требованиям ВТО или замены на меры зеленой корзины.

Оценка влияния вступления России в ВТО на развитие отдельных отраслей сельского хозяйства приведена ниже.

1. Свиноводство. В 2010 г. внутренняя закупочная цена за 1 кг свинины составила 107,9 руб., а импортная – 62,8 руб., производство свинины – 1993 тыс. т, а потребление – 3249 тыс. т. При сложившихся ценах и объемах трансферты потребителей производителям составили 89,9 млрд руб. Кроме того, трансферты потребителей государству и другим организациям за импортную продукцию составили 56,6 млрд руб.

Если соотношение внутренних и мировых цен – коэффициент номинальной защиты – снизится до единицы (как в США и ЕС), это приведет к падению внутренней закупочной цены, к сокращению производства до 1,2 млн т, к росту потребления до 3,7 млн т, к увеличению импорта с 1,3 до 2,5 млн т.

Чтобы сохранить производство на достигнутом уровне, свиноводам нужно выплачивать из бюджета дополнительно 89,9 млрд руб. (компенсация выпадающих трансфертов потребителей). Для увеличения производства до сложившегося уровня потребления выплаты из бюджета должны составить 146,5 млрд руб., а для полного импортозамещения – 167,6 млрд руб.

Приведенные суммы значительно превышают общий объем годового бюджетного финансирования производителей свинины по старой и новой Госпрограммам, а также

максимальную сумму финансирования сельского хозяйства в целом по желтой корзине до 2018 г., установленную соглашением России с ВТО. Нужно разработать другие меры поддержки, относящиеся к зеленой корзине. Кроме того, необходимы модернизация отрасли, сокращение затрат и обеспечение конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках без больших трансфертов из бюджета и от потребителей.

2. Молочное скотоводство. В соответствии с требованиями ВТО коэффициент номинальной защиты производителей молока постепенно будет снижаться, трансферты от потребителей молока его производителям уменьшатся. В 2010 г. они составили 94,8 млрд руб. (при объеме производства 31,9 млн т и разнице между закупочной и импортной ценами 2,9 руб./кг). Доходы бюджета и других организаций, получаемые за счет трансфертов потребителей на 7,9 млн т импортной продукции, сократятся на 23,5 млрд руб.

При снижении внутренних закупочных цен с 12,3 до 9,4 руб. за 1 кг молока производство в стране может снизиться до 24,2 млн т, а потребление – возрасти до 42,3 млн т. Для удовлетворения такого спроса импорт необходимо увеличить до 18,1 млн т, а его доля в потреблении возросла бы с 24,8 до 43%.

Чтобы выполнить Доктрину продовольственной безопасности и обеспечить не менее 90% потребности в молоке за счет внутреннего производства, необходимо произвести 38 млн т молока. На компенсацию выпадающих трансфертов потребителей из бюджета необходимо выделить производителям молока 113 млрд руб. Вполне очевидно, что такая сумма не может быть выплачена по мероприятиям желтой корзины. Для поддержки молокопроизводителей необходимо разработать, с одной стороны, меры поддержки, соответствующие требованиям зеленой корзины, а с другой – меры по снижению затрат и повышению конкурентоспособности отечественных производителей.

3. Производство говядины. В Доктрине продовольственной безопасности поставлена задача – достичь уровня самообеспечения по мясу в 85%. Труднее всего решить эту задачу по говядине. В 2010 г. около 50% говядины поступало по импорту. Кризис в отрасли не преодолен, падение поголовья продолжается. Если в условиях ВТО внутренняя закупочная цена (122,6 руб./кг) снизится до импортной (100,8 руб.), то производство еще более сократится, потребление возрастет и импорт будет превышать собственное производство уже почти в 1,5 раза.

Для достижения уровня самообеспеченности в 85% собственное производство должно составить 2318 млн т. Для компенсации выпадающих трансфертов потребителей из бюджета производителям говядины необходимо выделить 50,7 млрд руб. Однако нельзя решить проблемы мясного скотоводства только за счет бюджетных вливаний в неконкурентную отрасль. Нужна ее модернизация. Причем тот путь модернизации, который использован в птицеводстве и свиноводстве, а именно – крупномасштабная концентрация производства, в мясном скотоводстве неприемлем. Чтобы развивать отрасль, в первую очередь нужно создать 150–200 тыс. фермерских хозяйств, содержать на них

15–20 млн мясных коров, на этих фермах выращивать телят до веса 120–200 кг. Опираясь на это низовое звено, можно развивать крупный бизнес – фидлоты по доращиванию и откорму скота, мясокомбинаты, торговые сети.

Чтобы запустить такую схему развития отрасли, нужны соответственная политика, стимулы со стороны государства, организующая роль крупного бизнеса, капиталовложения с его стороны не только в фидлоты и мясопереработку, но и финансирование по контрактам фермеров, обеспечивающих выращивание молодняка мясного скота.

4. Бройлерное птицеводство. В последнее десятилетие это была самая быстроразвивающаяся подотрасль сельского хозяйства с ежегодным приростом 10–15%. В ближайшие 2–3 года Россия может удовлетворить внутренние потребности в мясе птицы полностью и стать экспортером этой продукции. Вступление России в ВТО и ожидаемое снижение коэффициентов защиты производителей может привести к снижению темпов роста и даже к сокращению объемов производства. В 2010 г. внутренняя закупочная цена составила 74,3 руб., а импортная – 43,6 руб. за 1 кг мяса птицы. Если внутренние цены снизятся, то производство сократится с 2,7 до 1,6 млн т, а потребление возрастет с 3,3 до 3,8 млн т. При этом импорт увеличится с 0,6 до 2,2 млн т. Для того чтобы сохранить достигнутый уровень производства, необходимо 84,3 млрд руб. трансфертов из бюджета. Для обеспечения достигнутого потребления за счет собственного производства необходимо выделить 102,3 млрд руб. а для полного импортозамещения – 117 млрд руб.

Столь значительные средства невозможно выделить через меры желтой корзины. В связи с этим необходима разработка мероприятий, относящихся к зеленой корзине. Кроме того, нужны модернизация подотрасли, переход на схемы производства, сложившиеся в развитых странах и основанные на взаимодействии крупных компаний с фермерскими бройлерными хозяйствами. Благодаря такому взаимодействию крупные компании достигают экономии за счет сокращения расходов на капиталовложения, электроэнергию, воду, охрану окружающей среды, охрану ресурсов и продукции, а фермеры получают высокие доходы за счет концентрации производства, современных технологий, гарантий по сбыту, отражению посягательств на имущество и доходы со стороны бандитов, рейдеров, чиновников и т.д.

5. Производство зерна и подсолнечника. Совершенно иные последствия вступления в ВТО ожидают производителей зерна и подсолнечника. В отличие от рассмотренных выше отраслей животноводства, в которые со вступлением России в ВТО потребуются значительные бюджетные вливания, даже для их сохранения на достигнутом уровне, производство зерна и подсолнечника будет стимулироваться мерами ВТО и приведет к росту экспорта. Трансферты от производителей потребителям снизятся, но это снижение не окажет существенного влияния на потребление в связи с неэластичностью спроса на хлеб и хлебобудничные продукты, масло растительное.

Вступление в ВТО и, соответственно, повышение коэффициента номинальной защиты производителей до единицы по пшенице привело бы к следующим последствиям (расчеты по среднегодовым данным за 2008–2010 гг.): рост внутренних закупочных цен

до экспортных (с 4,43 до 4,91 руб./кг), получение производителями дополнительно 30 млрд руб. выручки, рост производства с 55,7 до 62,3 млн т, увеличение экспорта с 14,7 до 22,3 млн т.

4.5.5. Рекомендации для экономической политики

Вступление России в ВТО диктует необходимость адаптации аграрной политики в России к новым требованиям. Главными направлениями кардинального изменения российской политики поддержки сельского хозяйства после вступления в ВТО являются:

- сокращение трансфертов потребителям производителям и в бюджет в связи со снижением импортных таможенных пошлин;
- значительное увеличение уровня бюджетной поддержки с целью компенсации выпадающих трансфертов потребителям производителям;
- совершенствование структуры поддержки: уменьшение доли расходов на непосредственную поддержку производителей и увеличение затрат на общие меры поддержки;
- изменение механизмов поддержки: сокращение продуктово-специфических субсидий, выплачиваемых в зависимости от объемов производства конкретных видов продукции и искажающих рынок; сокращение ресурсно-специфических субсидий, выплачиваемых в зависимости от объемов использования конкретных видов ресурсов и тоже искажающих рынок; увеличение субсидий, не искажающих рынок и относимых ВТО к зеленой корзине;
- достижение по каждому из основных видов сельскохозяйственной продукции конкурентоспособности производителей на внутреннем и внешнем рынках, прежде всего за счет модернизации и создания благоприятных условий для бизнеса. Вступление России в ВТО – это согласие на функционирование всей экономики и, в частности, сельского хозяйства в условиях конкуренции.

Государственная политика должна больше учитывать особые условия каждого региона: расширение возможности реализации мер поддержки развития сельской местности вместо приоритета поддержки сельского хозяйства на территориях с признаками деградации сельскохозяйственного производства, например.

В части совершенствования земельной политики в области сельскохозяйственных земель целесообразно разработать концепцию государственной политики, предусмотрев в ней необходимость проработки направлений защиты прав пользования и собственности добросовестного сельхозпроизводителя; мониторинг перераспределения земель; ограничение концентрации сельскохозяйственных угодий в собственности отдельных лиц; классификацию земель и выделение ценных, вовлечение под застройку которых ограничивается; оценку издержек земельного оборота и изменение процедур, порождающих высокие издержки; введение стихийного процесса вовлечения сельскохозяйственных угодий под застройку в более управляемое русло на основе утвержденных планов развития территорий и сельскохозяйственного зонирования, включая продажу права застройки на аукционах; выделение финансирования на работы по подго-

товке участков, находящихся в государственной собственности, к передаче в аренду или к продаже; разработку типовых правил зонирования сельскохозяйственных зон с установлением требований к застройке по плотности и строениям и использованию участков; разработку механизма подготовки участков и их передачу в долговременную аренду иностранным лицам с обеспечением приоритета российских граждан и организаций на получение таких участков; переход от процедур государственного контроля за использованием участков сельскохозяйственных угодий к контролю заинтересованных в получении неиспользуемых участков физических и юридических лиц; введение механизмов понуждения собственников к использованию или передаче в аренду участков неиспользуемых сельскохозяйственных угодий; обеспечение приоритета сохранения открытых пространств на неиспользуемых сельскохозяйственных угодьях с целью быстрого их вовлечения при необходимости в сельскохозяйственное производство и т.д.

Присоединение к ВТО требует адаптации мер российской поддержки сельского хозяйства требованиям ВТО. В России традиционно ориентируются на меры поддержки, которые относятся к желтой корзине. Принятие новой Госпрограммы на период до 2020 г. в рамках ВТО требует проведения расчетов по оценке результативности мер желтой корзины Госпрограммы, завершенной в 2012 г. До 2009 г. сбор первичной информации от сельхозпроизводителей был задачей Росстата, и эта информация была доступна для расчетов и оценок мер поддержки научным независимым сообществом. С 2009 г. функция сбора информации передана от Росстата в Минсельхоз РФ, который резко ограничил доступ к ней. Так, например, на информационном портале Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) по разделу «Министерство сельского хозяйства» на 20 декабря 2012 г. числится 2 документа: «количество надоев за сутки молока» и «средний надой за сутки». Кроме того что органы управления сельским хозяйством на местах ежедневно заняты сбором по хозяйствам, районам, регионам такой информации, ценность которой для управления отраслью сомнительна, можно сказать только то, что эта информация может удовлетворить запросы крайне ограниченного круга лиц. При этом в настоящее время невозможно оценить эффект мер поддержки, дать обоснованные рекомендации по их сокращению или расширению, базируясь на расчетах. В этой связи для повышения качества рекомендаций по совершенствованию мер господдержки целесообразно подготовить и принять постановление правительства о регламенте доступа к информации, собранной Минсельхозом на деньги российских налогоплательщиков.

Анализ системы государственной поддержки сельского хозяйства позволяет сделать вывод, что, несмотря на наличие стимулирующей составляющей в принципе софинансирования Федерацией и регионами мероприятий поддержки, требуется ее пересмотр по части программ. Для достижения целей федеральной политики целесообразно разрабатывать направления поддержки производства – в том числе и по мерам желтой корзины – из федерального бюджета вне связи с возможностями региональных бюджетов. Часть федеральных средств, направленных на развитие территории и относящихся

к мерам зеленой корзины, целесообразно передавать в регионы на условиях софинансирования. Это потребует пересмотра распределения полномочий по поддержке сельского хозяйства между Федерацией и регионами, поскольку сейчас именно на регионах лежит эта функция, хотя не менее 50% этой поддержки осуществляется из федерального бюджета через межбюджетные трансферты. Для изменения полномочий и системы движения денежных средств нужно внести изменения в два федеральных закона. В связи с необходимостью контроля Российской Федерацией расходов на меры поддержки, подлежащие ограничению по требованиям ВТО (желтой корзины), целесообразно также разработать механизмы контроля расходов по этой корзине из регионального бюджета. К ним могут относиться установление квот регионам со стороны федерального бюджета по такой поддержке и возможность их перераспределения между регионами без участия Федерации – через куплю-продажу квот между регионами. Это также потребует внесения изменений в существующее законодательство по распределению полномочий между Федерацией и субъектами РФ, передачи полномочий по контролю Федерации, если обязательства РФ возникли на основе международных обязательств.

Для сохранения динамики развития отраслей сельского хозяйства после присоединения к ВТО необходима дополнительная поддержка ряду отраслей. Ранее эту поддержку оказывало население, оплачивая более высокие цены на продукцию. Присоединение к ВТО позволит более дешевым импортным продуктам попасть на российский рынок, население уже не будет оплачивать более высокие издержки российских производителей, сложившиеся в силу разных причин. В этих условиях для компенсации средств, выплачиваемых ранее населением, потребуется резкое увеличение бюджетной поддержки. К такому увеличению поддержки российский бюджет вряд ли готов. Так, только производителям свинины для удержания сложившегося уровня совокупной поддержки требуется выплатить из бюджета дополнительно 89,9 млрд руб. (компенсация выпадающих трансфертов потребителей). Для увеличения производства до сложившегося уровня потребления дополнительные выплаты из бюджета должны составить 146,5 млрд руб., а для полного импортозамещения – 167,6 млрд руб. Приведенные суммы значительно превышают общий объем годового бюджетного финансирования всего сельского хозяйства по действующей и новой Госпрограммам, а также максимальную сумму финансирования по желтой корзине на 2018 г., установленную соглашением России с ВТО. Нужно разработать другие меры поддержки, относящиеся к зеленой корзине, сокращать трансакционные издержки производителей свинины. Кроме того, необходимы модернизация отрасли, сокращение затрат. Без этого невозможно обеспечение конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках.

Чтобы выполнить Доктрину продовольственной безопасности по молоку, т.е. обеспечить не менее 90% потребления молока за счет собственных ресурсов, необходимо произвести 38 млн т молока. После присоединения к ВТО сократятся трансферты потребителей производителям этого объема молока – примерно на 113 млрд руб. Вполне

очевидно, что такая сумма не может быть выплачена из бюджета. Для поддержки производителей молока потребуются, с одной стороны, разработать меры поддержки в виде, удовлетворяющем требованиям зеленой корзины, а с другой – создавать институциональные предпосылки для снижения затрат сельхозпроизводителей (например, снижение затрат на подключение к сетям, переход к системе оплаты за электричество по фактическим затратам, а не по предварительному заказу потребления; снижение расходов сельхозпроизводителей на оформление прав землепользования; поощрение модернизации; повышение безопасности ведения бизнеса; обеспечение контроля за молокопереработчиками в части предотвращения использования импортного сухого молока и недопущения дискриминации производителей свежего молока и т.п.).

После вступления в ВТО будут уменьшены трансферты от потребителей (за счет снижения цен на свинину). Для сохранения прежнего уровня поддержки производителей из бюджета производителям говядины необходимо выделить 50,7 млрд руб. Однако нельзя решить проблемы мясного скотоводства только за счет бюджетных вливаний в неконкурентную отрасль. Нужна ее модернизация. Причем тот путь модернизации, который использован в птицеводстве и свиноводстве, а именно – крупномасштабная концентрация производства, в мясном скотоводстве неприемлем. Чтобы развивать отрасль, в первую очередь следует создать 150–200 тыс. фермерских хозяйств, содержать на них 15–20 млн мясных коров, на этих фермах выращивать телят до веса 120–200 кг. Опираясь на это низовое звено, можно развивать крупный бизнес – фидлоты по доразиванию и откорму скота, мясокомбинаты, торговые сети.

Чтобы запустить такую схему развития отрасли, нужны соответственная политика, стимулы со стороны государства, организующая роль крупного бизнеса, не только капиталовложения с его стороны в фидлоты и мясопереработку, но и финансирование по контрактам фермеров, обеспечивающих выращивание молодняка мясного скота.

Чтобы сохранить достигнутый уровень бройлерного производства, необходимо 84,3 млрд руб. трансфертов из бюджета. Для обеспечения достигнутого потребления за счет собственного производства следует выделить 102,3 млрд руб., а для полного импортозамещения – 117 млрд руб.

Столь значительные средства невозможно выделить через меры желтой корзины. В связи с этим необходима разработка мероприятий поддержки, относящихся к зеленой корзине. Кроме того, нужны модернизация подотрасли, переход на схемы производства, сложившиеся в развитых странах и основанные на взаимодействии крупных компаний с фермерскими бройлерными хозяйствами. Благодаря такому взаимодействию крупные компании достигают экономии за счет сокращения расходов на капиталовложения, электроэнергию, воду, охрану окружающей среды, охрану ресурсов и продукции, а фермеры получают высокие доходы за счет концентрации производства, современных технологий, гарантий по сбыту, отражению посягательств на имущество и доходы со стороны бандитов, рейдеров, чиновников и т.д.

4.6. Внешняя торговля

4.6.1. Состояние мировой экономики

В 2012 г. мировая экономика развивалась в условиях высокой степени неопределенности. Хотя подъем экономики после глобального финансово-экономического кризиса продолжался, его темпы роста замедлились: если в 2010 г. мировой ВВП вырос на 5,1%, то в 2011 г. – на 3,8%, а в 2012 г. – на 3,2%.

Основная опасность для мировой экономики исходила главным образом из еврозоны, где пока не удалось справиться с кризисом суверенного долга. Хотя правительства большинства стран Европы взяли курс на сокращение бюджетного дефицита, серьезных успехов в борьбе с долговым кризисом достичь не удалось. По второй предварительной оценке Евростата¹, ВВП 27 стран Европейского союза (ЕС-27) в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом сократился на 0,3%, а ВВП 17 стран еврозоны – на 0,6%. При этом в странах еврозоны сокращение ВВП наблюдалось в течение всего года. Так, в I квартале по сравнению с тем же периодом 2011 г. ВВП еврозоны сократился на 0,1%, во II квартале – на 0,5%, в III квартале – на 0,6%, в IV квартале – на 0,9%. Согласно прогнозу Европейского центрального банка (ЕЦБ), находящиеся в экономическом кризисе страны Европы могут начать восстановление уже к середине 2013 г. Однако переход к повсеместному экономическому росту в рамках региона будет замечен только к началу 2014 г.

На протяжении 2012 г. ведущей экономике мира – США удавалось сохранять рост, а в III квартале даже существенно ускорить его темпы. Так, замедлившись во II квартале с 2,0 до 1,3%, темпы роста ВВП в годовом исчислении ускорились в III квартале до 3,1% (по данным Бюро экономического анализа США²). Правда, в IV квартале ВВП сократился на 0,1% – впервые с 2009 г., когда вся мировая экономика находилась в рецессии. Тем не менее по итогам 2012 г. экономика США показала рост 2,2%. Такой рост не может обеспечить решение всех экономических проблем, но представляет собой очередной шаг на пути к устойчивому росту и снижению безработицы, что является обнадеживающим фактором для всей мировой экономики.

Спад деловой активности в еврозоне, риски, связанные с кризисом суверенных долгов, прогнозы охлаждения глобальной экономики и колебания конъюнктуры финансовых рынков оказали значительное воздействие на состояние экономики развивающихся стран. В течение всего года происходило замедление роста экономики Китая. В результате за год ВВП этой страны вырос на 7,8%³, что является самым низким показателем за последние 12 лет.

Продолжают снижаться темпы роста экономики Бразилии. Замедление роста началось еще после I квартала 2010 г., когда бразильская экономика выросла на 9,3%. Затем темпы роста ВВП неуклонно снижались от квартала к кварталу. В 2012 г. темпы эконо-

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-06032013-AP/EN/2-06032013-AP-EN.PDF

² <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>

³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>

мического роста резко упали: поквартальный рост ни разу не превысил 1%. Так, во II квартале 2012 г. рост ВВП в годовом исчислении замедлился с 0,8 до 0,5%, в III квартале наблюдалось небольшое ускорение – до 0,9%. В целом за 2012 г. ВВП Бразилии вырос по сравнению с 2011 г. на 1,3% (в 2011 г. рост составил 2,7%, в 2010 г. – 7,5%)¹.

В экономике Индии 2012 г. отмечен самыми слабыми темпами за последние три года. Так, в I квартале 2012 г. ВВП вырос на 5,3%, во II квартале – на 5,5%, а в III квартале снова замедлился до 5,3% относительно соответствующих периодов предыдущего года. В целом за год индийская экономика выросла на 5,4%², что является самым слабым показателем за последнее десятилетие.

Международные экономические организации в течение 2012 г. неоднократно снижали свои прогнозы дальнейшего развития мировой экономики. Так, в октябрьском выпуске Бюллетеня «Перспективы роста мировой экономики» (ПРМЭ) Международный валютный фонд снизил прогноз мирового роста в 2012 г. до 3,3% и в 2013 г. до 3,6%, в июльском выпуске Бюллетеня ПРМЭ 2012 г. соответствующий прогноз был на уровне 3,5 и 3,9%. А еще ранее, в апрельском выпуске ПРМЭ 2012 г., прогноз по росту мировой экономики был выше, чем в июле. При этом были снижены прогнозы как для стран с развитой экономикой, так и для стран с формирующимся рынком и для развивающихся стран. В январском 2013 г. выпуске Бюллетеня прогнозы практически для всех стран были опять понижены (табл. 45).

Таблица 45

**Динамика мирового ВВП и мировой торговли,
темпы прироста, % к предыдущему году**

	2010	2011	2012	Прогнозы МВФ		Разница между прогнозами, данными в октябре 2012 г. и январе 2013 г.	
				2013	2014	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8
Объем мирового ВВП	5,1	3,9	3,2	3,5	4,1	-0,1	-0,1
Страны с развитой экономикой	3,0	1,6	1,3	1,4	2,2	-0,1	-0,3
Соединенные Штаты	2,4	1,8	2,3	2,0	3,0	-0,1	0,1
Еврозона	2,0	1,4	-0,4	-0,2	1,0	-0,3	-0,1
Германия	4,0	3,1	0,9	0,6	1,4	-0,3	0,1
Франция	1,7	1,7	0,2	0,3	0,9	-0,1	-0,2
Италия	1,8	0,4	-2,1	-1,0	0,5	-0,3	-0,0
Испания	-0,3	0,4	-1,4	-1,5	0,8	-0,1	-0,2
Япония	4,5	-0,6	2,0	1,2	0,7	0,0	-0,4
Великобритания	1,8	0,9	-0,2	1,0	1,9	-0,1	-0,3
Канада	3,2	2,6	2,0	1,8	2,3	-0,2	-0,1
Другие страны с развитой экономикой	5,9	3,3	1,9	2,7	3,3	-0,3	-0,1
Новые индустриальные страны Азии	8,5	4,0	1,8	3,2	3,9	-0,4	-0,2
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,4	6,3	5,1	5,5	5,9	-0,1	0,0
Центральная и Восточная Европа	4,6	5,3	1,8	2,4	3,1	-0,1	0,0
Содружество Независимых Государств	4,8	4,9	3,6	3,8	4,1	-0,3	-0,1

¹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>

Окончание таблицы 45

1	2	3	4	5	6	7	8
Россия	4,3	4,3	3,6	3,7	3,8	-0,2	-0,1
Исключая Россию	6,0	6,2	3,9	4,3	4,7	-0,5	-0,1
Развивающиеся страны Азии	9,5	8,0	6,6	7,1	7,5	-0,1	0,0
Китай	10,4	9,3	7,8	8,2	8,5	0,0	0,0
Индия	10,1	7,9	4,5	5,9	6,4	-0,1	0,0
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,5	3,0	3,6	3,9	-0,3	-0,1
Бразилия	7,5	2,7	1,0	3,5	4,0	-0,4	-0,2
Мексика	5,6	3,9	3,8	3,5	3,5	0,0	0,0
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,6	5,9	2,8	3,8	5,5	-0,7	-0,3
Импорт							
Страны с развитой экономикой	11,4	4,6	1,2	2,2	4,1	-1,1	-0,4
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	14,9	8,4	6,1	6,5	7,8	-0,1	-0,1
Экспорт							
Страны с развитой экономикой	12,0	5,6	2,1	2,8	4,5	-0,8	-0,4
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	13,7	6,6	3,6	5,5	6,9	-0,2	-0,2

Источник: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2013/update/01/pdf/0113r.pdf>

В ноябре 2012 г. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹ также понизила свой прогноз относительно развития мировой экономики, предупредив, что самой большой угрозой мировому экономическому росту остается кризис задолженности в еврозоне. В докладе «Экономические перспективы» ОЭСР прогнозировала рост мирового ВВП в 2012 г. на 2,9%, в 2013 г. – на 3,4%. Таким образом, также произошла существенная коррекция прогноза, данного в мае 2012 г. Тогда организация предполагала, что в 2012 г. мировая экономика вырастет на 3,4%, а в 2013 г. – на 4,2%. Рост ВВП стран – членов ОЭСР ожидается на уровне 1,4% в 2013 г., в 2014 г. он ускорится до 2,3%.

Экономика США вырастет в 2013 г. только на 2,0%, в то время как в мае ОЭСР прогнозировала рост на 2,6%. Наиболее серьезным внутренним риском для благоприятного развития экономики США является вероятность более резкого, чем планировалось, сокращения бюджета в случае, если американские политики не смогут достичь соглашения по вопросу предотвращения существенного автоматического повышения налогов и графика сокращения расходов в начале 2013 г. В крайнем случае, объем корректировки бюджета может составить сумму, эквивалентную более 4% ВВП. Финансовая корректировка в 2013 г. окажет влияние на экономику как США, так и их ведущих торговых партнеров, а также на экспорт сырья (в связи со снижением стоимости сырьевых товаров).

В октябре 2012 г. Всемирная торговая организация (ВТО) опубликовала ежегодный пакет документов, предоставляющих детальную статистику по объемам торговых потоков и по тарифным ставкам в 2011 г.², в соответствии с которой рост объема торговли

¹ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2012-issue-2_eco_outlook-v2012-2-en

² http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/stat_23oct12_e.htm

товарами в 2011 г. составил 5% при росте глобального ВВП на 2,5%. В 2010 г. эти показатели составляли 13,8 и 3,8% соответственно. В докризисный период 1990–2008 гг. среднегодовые темпы роста торговли товарами были на уровне 6%.

В 2011 г. крупнейшим экспортером товаров в мире (в стоимостном выражении) оставался Китай, экспорт которого вырос на 20% и составил 1898 млрд долл. Доля Китая в мировом экспорте – 10,4%. На 2-м месте находятся США с объемом экспорта 1480 млрд долл. На 3-м – Германия, вывезшая товаров на сумму 1472 млрд долл. Российская Федерация с объемом экспорта 522 млрд долл. поднялась на 9-е место с 12-го, на котором она находилась в 2010 г.

По объемам импорта в 2011 г. на 1-м месте оказались США, которые закупили за рубежом товаров на сумму 2266 млрд долл. На 2-м месте – Китай, импорт которого составил 1743 млрд долл. 3-е место заняла Германия, которая импортировала товары на сумму 1254 млрд долл. Российская Федерация поднялась с 18-го места, которое занимала в 2010 г., на 17-е место, закупив за рубежом товары на сумму 324 млрд долл.

В 2012 г. внешнеторговый оборот США составил 3,82 трлн долл.¹, Китая – 3,87 трлн долл.² Таким образом, по итогам 2012 г. Китай вышел в лидеры мировой торговли товарами, обогнав США, которые удерживали это звание с 1945 г.

Прогноз по росту мировой торговли на 2012 г. ВТО сократила до 2,5% против 3,7%, который был дан в предыдущем прогнозе организации, сделанном в апреле 2012 г.

На 2012 г. прогнозировался рост экспорта из развитых стран на 1,5%, а из развивающихся – на 3,5%. Импорт первой группы стран увеличится на 0,4%, т.е. окажется почти в состоянии стагнации, а второй – на 5,4%. Апрельский прогноз 2012 г. был более оптимистичным: предполагался рост соответственно на 1,9 и 6,2%. Понижены ориентиры и на 2013 г.: ВТО считает, что глобальная торговля вырастет на 4,5%, а не на 5,6%. При этом не исключается дальнейшая корректировка в случае сохранения неопределенности в европейских финансах.

Необходимость пересмотра апрельского прогноза ВТО в значительной степени объясняется спадом торговли внутри Евросоюза и торговли ЕС с внешним миром.

4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары экспорта и импорта

Помимо замедления роста мировой экономики, товарно-сырьевые рынки в 2012 г. находились под влиянием и других факторов. На мировом рынке энергоносителей основным событием стала разработка сланцевых месторождений нефти и газа в США. Добыча сланцевого газа привела к существенному снижению цен на внутреннем рынке страны. Сейчас они ниже, чем в Европе или Азии. Рост добычи нефти пока влияет на мировой рынок через сокращение спроса со стороны США, что замедляет процесс роста цен.

¹ <http://www.trade.gov/press/press-releases/2013/export-factsheet-february2013-020813.pdf>

² <http://english.customs.gov.cn/tabid/47819/Default.aspx>

От резкого падения цены на энергоносители удерживали сохранение напряженной ситуации в Северной Африке и на Ближнем Востоке, а также введение санкций ЕС и США против Ирана. В 2012 г. ЕС присоединился к режиму жестких санкций США по отношению к Ирану с целью повлиять на ядерную программу этой страны. Многие традиционные покупатели резко сократили или полностью отказались от покупок энергоносителей у Ирана. В целом ужесточение политики санкций США и ЕС привело к заметному снижению экспорта нефти из Ирана. Сгладить эффект от сокращения объема поставок иранской нефти на мировые рынки помогло увеличение предложения со стороны Саудовской Аравии, Ирака и других стран – членов ОПЕК.

Одним из самых ожидаемых событий года был запуск программы количественного смягчения (QE3) со стороны ФРС США. На фоне ожиданий новых вливаний ликвидности со стороны ФРС США и подъема активности в мировой экономике сырьевые котировки после серьезной коррекции в 1-м полугодии 2012 г. во 2-м полугодии начали расти. Однако из-за сохранения слабой динамики как в развитых, так и в развивающихся странах одного лишь запуска новой программы покупки активов со стороны ФРС США оказалось недостаточно. После непродолжительного роста котировки многих сырьевых активов достаточно быстро вернулись на прежние уровни, достигнутые до запуска QE3.

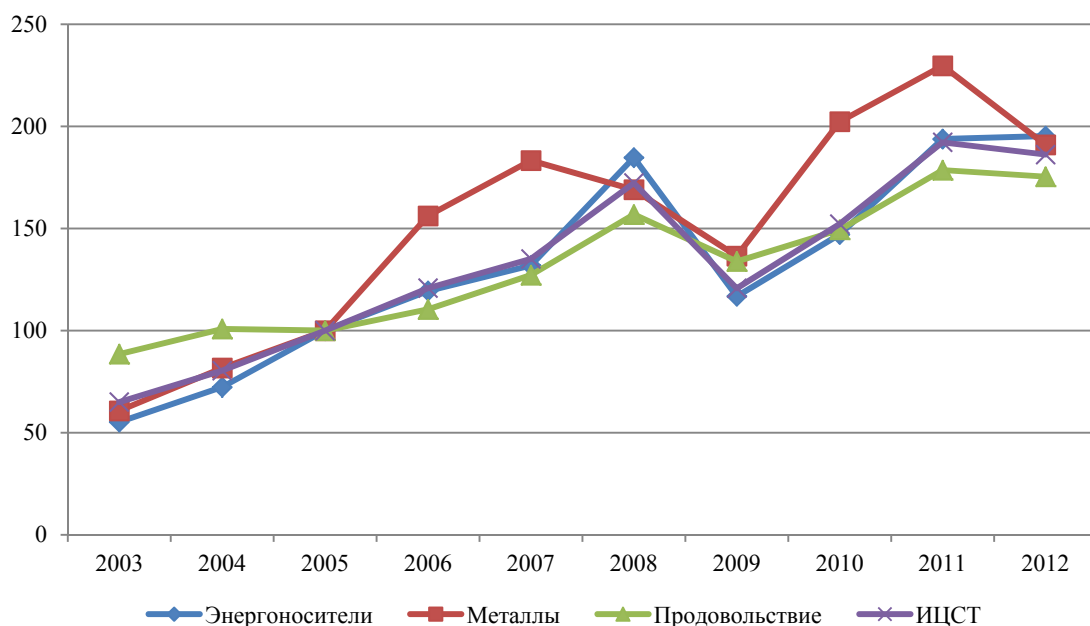
В ряде регионов мира в 2012 г. были отмечены аномально жаркие и засушливые погодные условия. Пострадали посевные площади России, Австралии, Бразилии, Индии. Самый серьезный ущерб был нанесен сельскохозяйственному сектору США, где по ряду оценок масштабы засухи оказались наиболее значительными за последние 50 лет. Сильно пострадал урожай сои, зерновых, а также ряда кормовых культур. На этом фоне начался рост цен на продовольствие.

Однако в целом за 2012 г. среднее значение индекса продовольственных цен ФАО¹ составило 212 пунктов, что на 7% ниже показателя за 2011 г. Наиболее существенным было снижение индексов цен на сахар (17,1%), на молочные продукты (14,5%) и на растительные масла (10,7%), в меньшей степени сократились цены на зерновые (2,4%) и мясо (1,1%).

Индекс цен сырьевых товаров (ИЦСТ)², рассчитываемый МВФ, в 2012 г. также был ниже показателя 2011 г. – 186,2% против 192,2%. Значительное снижение наблюдалось в группе «металлы», индекс цен которой сократился с 229,7% в 2011 г. до 191% в 2012 г. В группе «энергоносители» произошел небольшой рост – со 193,8% в 2011 г. до 195,2% в 2012 г.

¹ Индекс продовольственных цен ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) является показателем изменения за месяц международных цен на корзину продовольственных сырьевых товаров.

² ИЦСТ является средневзвешенным индексом цен 51 вида сырьевых товаров, объединенных в три основные группы – энергоносители, промышленные ресурсы (в основном базовые металлы) и продукты питания.



Источник: МВФ.

Рис. 48. Индекс цен сырьевых товаров (ИЦСТ) МВФ
(2005 г. = 100)

Мировой рынок энергоресурсов в результате «сланцевой революции» в США разделился на две независимые друг от друга части – евразийский рынок, на котором сохраняются высокие цены на нефть и газ, и американский рынок, на котором наблюдается снижение цен на эти товары. Рынок США практически полностью зависит от состояния американской экономики, сохраняющаяся напряженность на Ближнем Востоке не сказывается на ценах на энергоресурсы в этом регионе. Во всем остальном мире цены на рынке нефти определяют спрос в Европе и Азии, напряженность на Ближнем Востоке, а также проблемы Ирана.

В результате ценовая динамика на мировом рынке нефти в 2012 г. была различной в зависимости от сорта. Так, цена на нефть марки Brent в среднем за год увеличилась на 0,9% – до 111,97 долл./барр., тогда как нефть марки WTI, напротив, подешевела на 0,7% – до 94,1 долл./барр.

На протяжении всего 2012 г. разница между ценами на нефть европейской марки Brent и американской марки WTI увеличивалась за счет удешевления нефти WTI. В ноябре 2012 г. нефть марки Brent стоила на 23 долл. больше нефти WTI, притом что до середины 2009 г. американская нефть WTI стоила на 2–3 долл. больше нефти марки Brent.

Мировые цены на нефть марки Brent в 2012 г. не продемонстрировали ни резких спадов, ни резких подъемов. Максимального уровня они достигли 17 марта, поднявшись до 126,16 долл./барр. Одним из основных факторов, оказавших влияние на ценовую динамику на рынке нефти в этот период, стал усилившийся конфликт между Ира-

ном и ЕС: рост цен в I квартале был обусловлен принятым странами ЕС решением о санкциях в отношении Ирана и о прекращении импорта нефти из этой страны с 1 июля. До максимального за год уровня цена нефти поднялась из-за опасений возможного дефицита сырья. На уровне выше 120 долл./барр. цена нефти марки Brent держалась с середины февраля до середины апреля.

В середине апреля цены начали снижаться. 1 июня нефть марки Brent подешевела до 98,53 долл./барр. и полтора месяца держалась на уровне ниже 100 долл./барр. В этот период в очередной раз обострились долговые проблемы в Греции. Курс евро относительно доллара снизился до двухлетнего минимума. К тому же Иран после полуторогодового перерыва начал переговоры по поводу своей ядерной программы с посредниками (Россия, Великобритания, Китай, США, Франция и Германия). Появилась надежда, что противостояние сторон будет разрешено бесконфликтно. В результате 21 июня цена нефти Brent достигла годового минимума – 89,48 долл./барр.

В III квартале рост цен возобновился, и основной его причиной стало вступление в силу эмбарго на импорт иранской нефти. И хотя Саудовская Аравия и ряд других стран ОПЕК увеличили добычу и не допустили дефицита нефти, большую роль сыграл психологический фактор. Кроме того, на ситуацию на рынке повлияло начавшееся в этот период укрепление евро по отношению к доллару.

В IV квартале ценовая динамика была более равномерной: цена нефти марки Brent колебалась около значения 110 долл./барр. Средняя цена нефти марки Brent в 2012 г. повысилась по сравнению с 2011 г. на 0,92% – до 111,97 долл./барр.

Подчиняясь динамике мирового рынка, цена нефти марки Urals в начале 2012 г. начала резко расти, и в марте ее среднемесячное значение превысило уровень 123 долл./барр. – максимальный с июля 2008 г. Однако во II квартале началось снижение. В июне цена составила 93,3 долл./барр., что является минимальным уровнем с декабря 2010 г. В III и IV кварталах динамика улучшилась. В результате в целом за 2012 г. средняя цена нефти марки Urals превысила аналогичный показатель 2011 г. на 1% и достигла уровня 110,41 долл./баррель. Напомним, что в 2011 г. нефть марки Urals по сравнению с 2010 г. подорожала на 40%.

Мировой рынок природного газа в 2012 г. также был крайне неоднороден. В США из-за большого предложения газа, добытого на сланцевых месторождениях, его цена в течение 1-го полугодия была ниже уровня 2,68 долл./1 млн БТЕ. Причем в апреле цена в США опустилась до 1,95 долл./1 млн БТЕ, а в октябре поднялась до 3,32 долл./1 млн БТЕ. Но все равно американский газ остается самым дешевым в мире.

В Юго-Восточной Азии ситуация складывалась иначе. Из-за сильнейшего землетрясения, произошедшего в 2011 г., в Японии резко повысился спрос на сжиженный природный газ. Цена газа в этом регионе самая высокая в мире. В Европе цены на газ также значительно выше, чем в США. Однако Катар, до недавнего времени поставлявший большие объемы сжиженного газа на американский рынок, вынужден был переориен-

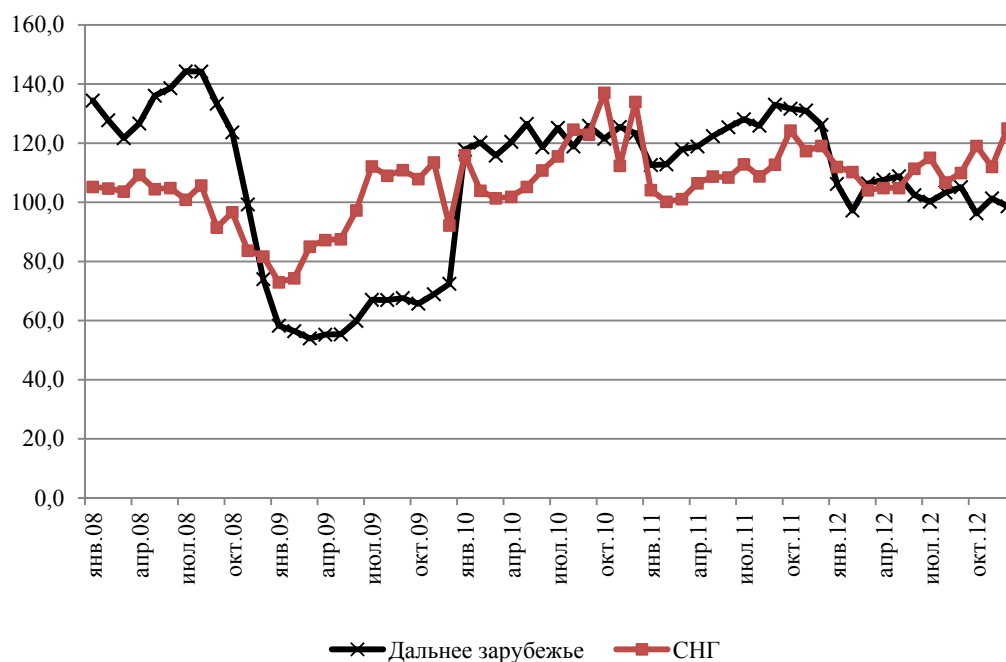
тироваться на Европу, в результате чего цены там пошли вниз: в рамках спотовых сделок на бирже газ продавался по 320 долл./1 тыс. м³.

Таблица 46

Среднегодовые мировые цены

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Нефть (Brent), долл./барр.	25,02	28,83	37,4	54,38	65,15	72,32	97,64	61,86	79,64	110,9	111,97
Нефть WTI, долл./барр.	26,09	31,11	41,44	56,44	66,04	72,28	99,56	61,65	79,43	95,05	94,16
Натуральный газ (США), долл./1 млн БТЕ	3,36	5,49	5,89	8,92	6,72	6,98	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	3,05	3,91	4,28	6,33	8,47	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47
Натуральный газ (Япония), долл./1 млн БТЕ	4,28	4,73	5,13	5,99	7,08	7,68	12,55	8,94	10,85	14,66	16,67
Медь, долл./т	1559	1779	2866	3679	6722	7118	6956	5149	7534	8828	7962,4
Алюминий, долл./т	1350	1431	1715	1898	2570	2638	2573	1665	2173	2401	2023,3
Никель, долл./т	6772	9629	13823	14744	24254	37230	21111	14655	21809	22910	17547,6

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Всемирного банка.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 49. Индекс условий внешней торговли

Мировая конъюнктура рынка цветных металлов начала ухудшаться с конца 2011 г., что обусловлено общими макроэкономическими проблемами – европейским долговым кризисом и его воздействием на мировой экономический рост, а также замедлением экономической активности в США и КНР. Краткосрочный рост цен в первые два месяца

ца 2012 г. сменился спадом, который затянулся до второй половины августа. В конце III квартала 2012 г. рынок немного оздоровился из-за роста курса евро по отношению к доллару, а также за счет стимулирующих мер, объявленных правительствами США и Китая для поддержания своих экономик.

Тем не менее, по данным Лондонской биржи металлов, в 2012 г. цены на алюминий были ниже, чем в 2011 г., на 15,8%, на медь – на 9,8%. Хуже всего сложилась ценовая ситуация на рынке никеля, который подешевел на 23,4%. Дальнейшее ценовое снижение будет, скорее всего, сдерживаться сокращением выпуска металла и ростом производственных затрат.

При сложившейся конъюнктуре мирового рынка условия торговли в 2012 г. для России хотя и оставались благоприятными, но по сравнению с 2011 г. значительно ухудшились. Если в 2011 г. индекс условий торговли (отношение индекса экспортных цен к индексу импортных цен) составлял 125,3 пункта, то в 2012 г. – всего 104,4 пункта.

4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли

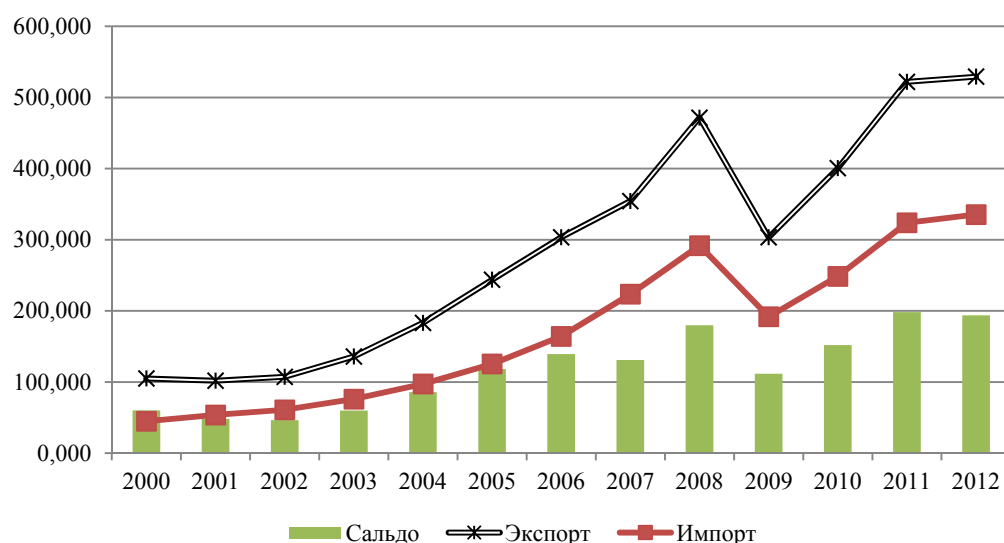
Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2012 г. составил 864,7 млрд долл., что на 2,2% выше аналогичного показателя прошлого года, при этом со странами дальнего зарубежья он вырос на 3,1% – до 735,5 млрд долл., а со странами СНГ – снизился на 2,4% – до 129,2 млрд долл.

Внешнеторговая квота в 2012 г. снизилась по сравнению с 2011 г. с 44,5% – до 42,9%, тем не менее удельный вес внешней торговли в валовом внутреннем продукте остается весьма существенным.

Стоит отметить, что в январе 2012 г. внешнеторговый оборот вырос на 28,8% (относительно января 2011 г.). Импорт начал год приростом на 22,7%, а экспорт – на 31,7%. Затем, по мере разрастания долгового кризиса в еврозоне и замедления роста российской экономики, начала ослабевать и динамика внешней торговли. Если в 2011 г. среднемесячный прирост экспорта составил 30,3%, а импорта – 32,2%, то в 2012 г. – 2,4 и 4,3% соответственно.

Среднемесячный прирост российского экспорта в страны дальнего зарубежья сократился с 29,7% в 2011 г. до 3,2% в 2012 г., в страны СНГ – с 35,7 до –1%. Среднемесячный прирост импортных поставок в РФ из стран дальнего зарубежья в 2011 г. составлял 31%, в 2012 г. – 5,7%. После ежемесячного роста в среднем на 39,3% в 2011 г. в 2012 г. импорт из стран СНГ ежемесячно сокращался в среднем на 2,9%.

Сохранение положительной динамики российского экспорта в целом за год было обусловлено в основном ценовым фактором. Рост импорта определялся увеличением его физических объемов при снижении средних цен.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 50. Основные показатели российской внешней торговли, млрд долл.

Таблица 47

Индексы внешней торговли России, % к предыдущему году

	2010		2011		2012	
	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен
Экспорт	110,0	119,8	97,8	132,9	99,9	101,6
Импорт	135,4	101,6	122,2	109,1	105,1	97,3

Источник: ФТС.

Сальдо торгового баланса в 2012 г. сложилось положительным – 193,8 млрд долл., что на 2,2% меньше, чем в 2011 г.

Коэффициент покрытия импорта экспортом понизился со 161,2% в 2011 г. до 157,8% в 2012 г.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) также сократился с 23,4% в 2011 г. до 22,4% в 2012 г.

Структура и динамика экспорта

Внешний спрос на товары российского производства в 2012 г. оставался слабым. Объем экспорта российских товаров превысил аналогичный показатель предыдущего года всего на 1,4%, увеличившись до 529,3 млрд долл. Рост произошел за счет увеличения на 2% экспортных поставок в страны дальнего зарубежья, куда было вывезено российских товаров на сумму 446,8 млрд долл. В страны СНГ было продано товаров на сумму 82,5 млрд долл., что на 1,6% меньше, чем в 2011 г. В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья повысился с 83,9 до 84,4%.

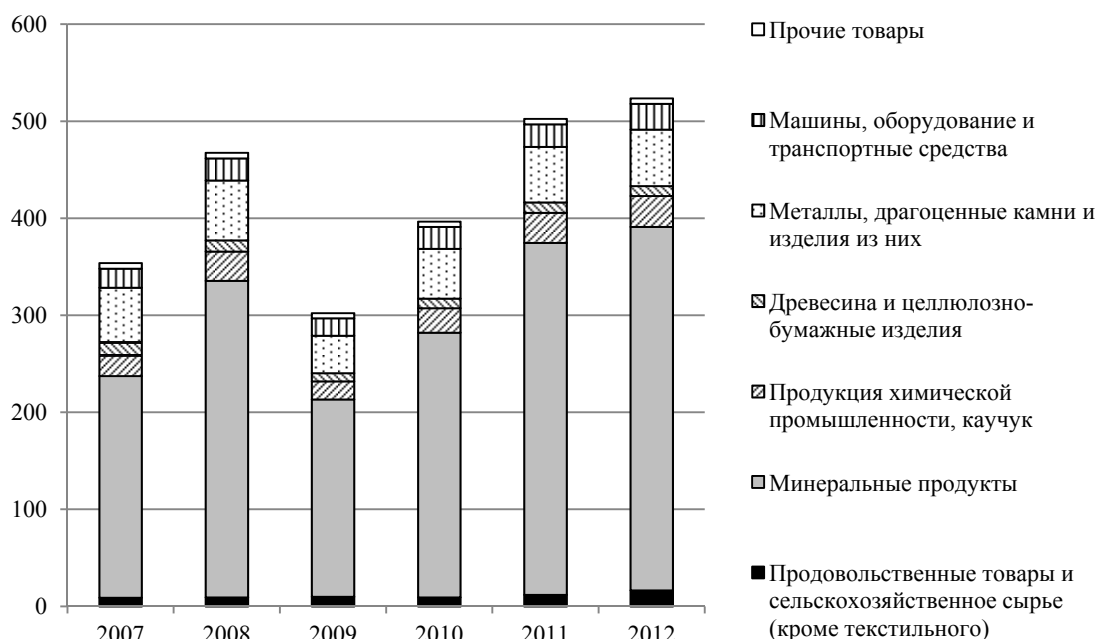
Таблица 48

Динамика российского экспорта, млрд долл.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Экспорт, млрд долл.	101,9	107,3	135,9	183,2	243,8	303,6	354,4	471,6	303,4	400,6	522,0	529,3
В том числе:												
дальнее зарубежье	86,6	90,9	114,6	153,0	210,2	260,2	300,6	400,5	255,3	338,0	438,2	446,8
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8	99,9
Индекс цен	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6

Источник: Банк России, Минэкономразвития России.

В структуре российского экспорта чрезмерно высокой остается доля топливно-энергетических товаров и очень незначительным – удельный вес машин, оборудования и транспортных средств. По итогам 2012 г. в структуре экспорта доля минеральных продуктов составила 71,4% (в том числе топливно-энергетических товаров – 70,4%), доля машин, оборудования и транспортных средств – всего 5%, как и в 2011 г.



Источник: ФТС России.

Рис. 51. Товарная структура российского экспорта, млрд долл.

В 2012 г. объем экспорта топливно-энергетических товаров увеличился на 2% по сравнению с 2011 г., в основном за счет ценовой составляющей.

По данным Минэнерго РФ, физический объем экспорта российской нефти в 2012 г. сократился на 1% по сравнению с 2011 г. – до 239,64 млн т. Поставки нефти в дальнее зарубежье снизились на 0,34% – до 211,48 млн т, в страны СНГ – на 5,7%, до 28,17 млн т.

В 2012 г. было продано за рубеж российского газа на 8,7% меньше, чем в 2011 г., – 186,1 млрд м³. Падение спроса на него на внешнем рынке связано с повышением кон-

курении со стороны других поставщиков и с сокращением потребления газа в евро-зоне. Снизились поставки российского газа как в ближнее, так и в дальнее зарубежье.

ОАО «Газпром» в своем отчете за III квартал 2012 г. также приводит данные о падении продаж газа за рубежом. По сравнению с 2011 г. продажи сократились на 10,8%. В основном такой результат обусловлен резким снижением экспорта на Украину. Впрочем, как видно из *табл. 49*, в 2012 г. практически все страны сократили покупку российского газа.

Таблица 49

Поставки природного газа на экспорт ОАО «Газпром» в 2012 г.

Страна	Млрд м ³	В % к 2011 г.
Германия	33,16	97,4
Италия	15,08	88,3
Турция	27,02	103,9
Франция	8,04	84,4
Финляндия	3,75	89,5
Австрия	5,22	96,1
Греция	2,5	86,5
Нидерланды	2,31	52,9
Швейцария	0,3	97,4
Великобритания	8,11	99,4
Венгрия	5,29	84,6
Польша	9,94	96,7
Словакия	4,19	71,1
Чехия	7,28	95,9
Румыния	2,17	76,7
Болгария	2,53	90,4
Сербия и Черногория	0,74	53,2
Словения	0,5	94,3
Босния и Герцеговина	0,26	92,9
Македония	0,08	60,4
Украина	32,87	82,2
Белоруссия	20,26	101,3
Молдавия	3,08	99,3
Литва	3,32	97,4
Латвия	1,12	94,5
Эстония	0,62	93,1
Казахстан	0,93	99,1
Южная Осетия	0,03	115,4
Армения	1,94	120,5
Грузия	0,25	133,7
Итого	202,89	91,8

Источник: <http://www.gazprom.ru/f/posts/21/499896/qr0412.pdf>

Средние контрактные цены на российский природный газ, по данным Международного валютного фонда (МВФ), на границе Германии в среднем за год повысились на 13,8% – до 431,3 долл./1 тыс. м³, однако в IV квартале 2012 г. снизились по сравнению с тем же периодом 2011 г. на 3,7%, составив 418,2 долл./1 тыс. м³. По мнению Минэкономразвития России, в результате роста добычи газа из сланцевых месторождений в США и увеличения доли спотовых контрактов ОАО «Газпром» больше не сможет поддерживать высокие цены по своим долгосрочным контрактам. Цена российского газа на рынках вне СНГ прогнозируется: в 2013 г. – на уровне 362 долл./1 тыс. м³, в 2014 г. – 352 долл./1 тыс. м³, в 2015 г. – 366 долл./1 тыс. м³.

Объем поставок нефтепродуктов из РФ в страны дальнего зарубежья вырос по итогам 2012 г. на 0,9% – до 121,0 млн т. При этом произошло почти двукратное сокращение экспорта автомобильного бензина (с 2,4 млн до 1,4 млн т), что не в последнюю очередь связано с повышенной экспортной пошлиной. Также за этот период на 0,1% снизился экспорт дизельного топлива – до 33 млн т, вместе с тем экспорт жидкого топлива (топочного мазута) увеличился на 3,5% – до 72,9 млн т. В результате в общем объеме экспорта нефтепродуктов в страны дальнего зарубежья выросла доля мазута – по итогам 2012 г. она составила 51,5% против 48,9% в 2011 г. Причем рост произошел, несмотря на введение в 2011 г. новой формулы расчета экспортной пошлины («60–66»), которая привела к существенному повышению пошлины на темные нефтепродукты.

Экспорт металлов и изделий из них сократился в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 6,5% (с 47,5 млрд до 44,5 млрд долл.). Доля этой товарной группы в общем объеме российского экспорта снизилась до 8,5% против 9,2% в 2011 г.

В течение 2012 г. наблюдался значительный рост физических объемов экспорта цветных металлов: экспорт меди и изделий из нее в физическом выражении вырос на 36,9%, алюминия и изделий из него – на 3,9%, никеля и изделий из него – на 11,9%. Рост физических объемов вывоза цветных металлов в какой-то степени компенсировал потерю выручки российскими компаниями от снижения мировых цен на базовые металлы. Тем не менее в стоимостном выражении экспорт алюминия в 2012 г. сократился на 4,6% – до 6,5 млрд долл., никеля – на 17,3%, до 3,7 млрд долл. Экспорт меди вырос на 18,4% – до 1,9 млрд долл. Практически весь экспорт меди и никеля осуществлялся в страны дальнего зарубежья. В страны СНГ было поставлено всего 8,9 тыс. т меди и 0,5 тыс. т никеля.

Экспорт продукции химической промышленности в 2012 г. составил в стоимостном выражении 32 млрд долл., что ниже аналогичного показателя 2011 г. на 2%. Его доля в общем экспорте важнейших товаров в 2012 г. снизилась до 6,1% против 6,3% в 2011 г. Лидирующие позиции в этой товарной группе занимают удобрения (2,1% в общем объеме экспорта важнейших товаров), продукты неорганической химии (1,4%) и каучук синтетический (0,5%).

В 2012 г. значительно сократился экспорт древесины и целлюлозно-бумажных изделий. Если в 2011 г. за рубеж было продано товаров этой группы на сумму 11,3 млрд

долл., то в 2012 г. – 10,1 млрд долл., т.е. на 10,2% меньше. Это сокращение произошло как за счет снижения контрактных цен, так и за счет уменьшения физических объемов. Физические объемы экспорта необработанных лесоматериалов снизились на 16,8%, пиломатериалов – на 3,4%, бумаги газетной – на 6,5%. Физический объем экспорта целлюлозы возрос на 12,4%.

Среди укрупненных позиций товарной номенклатуры единственной товарной группой, в которой наблюдались высокие темпы роста экспортных поставок в 2012 г., стала группа «продовольственные товары и сырье для их производства». Стоимостные объемы поставок этих товаров возросли на 24,5% – до 16,6 млрд долл., а физические – на 25,3%. Удельный вес этой группы повысился до 3,2% против 2,6% в 2011 г. Высокий рост обусловлен динамикой экспортных поставок в 1-м полугодии, в течение которого они увеличились почти в 2 раза. Однако неурожай не позволил сохранить высокие темпы роста поставок продовольственных товаров.

Физические объемы экспорта продовольственных товаров увеличились в основном за счет экспорта зерновых культур. Кроме того, заметно возросли физические объемы экспорта семян подсолнечника и растительного масла

Экспорт пшеницы и меслина увеличился на 22,9% – до 4,5 млрд долл. в основном за счет роста контрактных цен (на 16,6%). В физическом выражении этот показатель составил 16,6 млн т, что на 5,4% больше, чем годом ранее. Основная часть зерна – 15,49 млн т (на 4,36 млрд долл.) – была экспортирована в страны дальнего зарубежья.

В то же время темпы российского экспорта зерна с начала текущего сельскохозяйственного сезона (начался 1 июля 2012 г.) ниже, чем в прошлом. По данным Минсельхоза РФ, экспорт зерна с 1 июля 2012 г. по 30 января 2013 г. составил 13,5 млн т против 19,4 млн т годом ранее. Это объясняется сокращением урожая из-за засухи: в 2012 г. в РФ было собрано 70,7 млн т зерна против 94,2 млн т в 2011 г.

По итогам 2012 г. экспорт российского риса достиг исторического максимума – 334 тыс. т. Это более чем в 2 раза выше, чем в 2011 г., и в 1,7 раза превышает предыдущий рекорд 2010 г. По данным Минсельхоза РФ, урожай риса в России в 2012 г. составил около 1,5 млн т, что позволило практически полностью удовлетворить внутренний спрос, а излишки поставить на мировой рынок. За рубеж продано 169 тыс. т риса-сырца, а также 165 тыс. т рисовой крупы. Самыми крупными покупателями стали Ливия, которая приобрела 30% всего российского риса, и Турция, на которую пришлось 25% российских поставок риса. Подавляющая доля закупок обеих стран – сырец. Рис-крупку традиционно импортировали в страны бывшего СССР – в Туркмению, Таджикистан, Азербайджан и Киргизию.

По данным Союза сахаропроизводителей России, в 2012 г. было отправлено на экспорт 1,4 млн т продукции свеклосахарного комплекса, что является абсолютным максимумом за весь постсоветский период. Это произошло благодаря приросту инвестиций в обновление основных производственных фондов и увеличению мощностей по

вторичной переработке свекловичного жома на сахарных заводах, который ранее считался отходом производства.

Экспорт машин, оборудования и транспортных средств увеличился в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом на 1,8%. По данным ФТС России, по сравнению с 2011 г. стоимостной объем поставок железнодорожного оборудования вырос на 20,1%, механического оборудования – на 11,8%, инструментов и аппаратов оптических – на 6,3%, электрического оборудования – на 2,0%. Стоимостные объемы поставок средств наземного транспорта (кроме железнодорожного) возросли на 10,4%.

Структура и динамика импорта

Российский импорт в 2012 г. увеличился по сравнению с 2011 г. на 3,6% – до 335,4 млрд долл. Рост импорта произошел за счет наращивания поставок из стран дальнего зарубежья, откуда было ввезено товаров на сумму 288,7 млрд долл., что на 4,9% превышает аналогичный показатель 2011 г. Ввоз товаров из стран СНГ сократился на 3,7% – до 46,8 млрд долл. В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья повысился с 85,0 до 86,1%.

Таблица 50

Динамика импорта России, млрд долл.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Импорт, млрд долл.	53,8	61,0	76,1	97,4	125,4	164,3	223,5	291,9	191,8	248,6	323,8	335,4
В том числе:												
страны дальнего зарубежья	40,7	48,8	61,0	77,5	103,5	140,2	191,7	252,9	167,7	213,3	275,3	288,7
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1
Индекс цен	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3

Источник: Банк России, Минэкономразвития России.

Основной тенденцией 2012 г. стало замедление динамики импорта, которое произошло по всем основным товарным группам. Импортные поставки продовольственных товаров, металлов и изделий из них, минеральных продуктов сократились. Незначительно вырос импорт машин, оборудования и транспортных средств, текстиля, текстильных изделий и обуви, продукции химической промышленности.

Снижение темпов роста импорта обусловлено ухудшением динамики внутреннего спроса на фоне замедления роста российской экономики. Ухудшение динамики промышленного производства привело к падению инвестиционного спроса. Потребительский спрос в России в 2012 г. рос не столько за счет повышения доходов населения, сколько за счет увеличения потребительского кредитования и уменьшения нормы сбережения. В связи с этим сохранить стабильность активного потребительского спроса было сложно. Уже в июле потребительское кредитование в стране стало замедляться. И на фоне роста процентных ставок начала расти склонность населения к сбережению.

Товарная структура импорта в 2012 г. изменилась незначительно. Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья уменьшилась по сравнению с 2011 г.

на 1 п.п. и составила 12,9%. Доля машин, оборудования и транспортных средств выросла на 1,9 п.п. – до 50,5%.



Источник: ФТС.

Рис. 52. Товарная структура российского импорта, млрд долл.

В 2012 г. в Российскую Федерацию ввезено продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья на 40,2 млрд долл., что на 5,5% меньше, чем в 2011 г. Физические объемы поставок продовольственных товаров по сравнению с 2011 г. снизились на 12,3%.

Таблица 51

Импорт продовольственных товаров

	2010		2011		2012	
	тыс. т	в % к 2009	тыс. т	в % к 2010	тыс. т	в % к 2011
Мясо свежее и мороженое	1442	100,3	1429	99,1	1399	97,9
Свинина свежая и мороженая	681	102,1	717	105,3	735	102,4
Мясо птицы свежее и мороженое	688	69,8	493	71,7	527	107,0
Рыба свежая и мороженая	792	99,6	705	89,0	736	103,7
Молоко и молочная продукция	677	144,1	383	56,6	367	95,8
Масло сливочное	109	106,5	104	96,5	101	96,8
Сыры и творог	421	119,3	421	99,9	393	93,2
Картофель свежий или охлажденный	710	178,9	1511	в 2,1 раза больше	460	30,4
Сахар-сырец	2086	166,7	2332	111,8	520	22,3

Источник: Росстат.

В результате роста самообеспечения России сахаром импорт сырка в 2012 г. впервые в новейшей истории снизился до 0,5 млн т. Для сравнения: в 2011 г. завезли 2,3 млн т, а в 1999 г. – 6,1 млн т.

По некоторым позициям зафиксирован рост средних контрактных цен. Наибольший рост контрактных цен отмечен на мясо свежее и мороженое (на 6,9%), на мясо птицы (на 3,9%), на чай (на 3,6%).

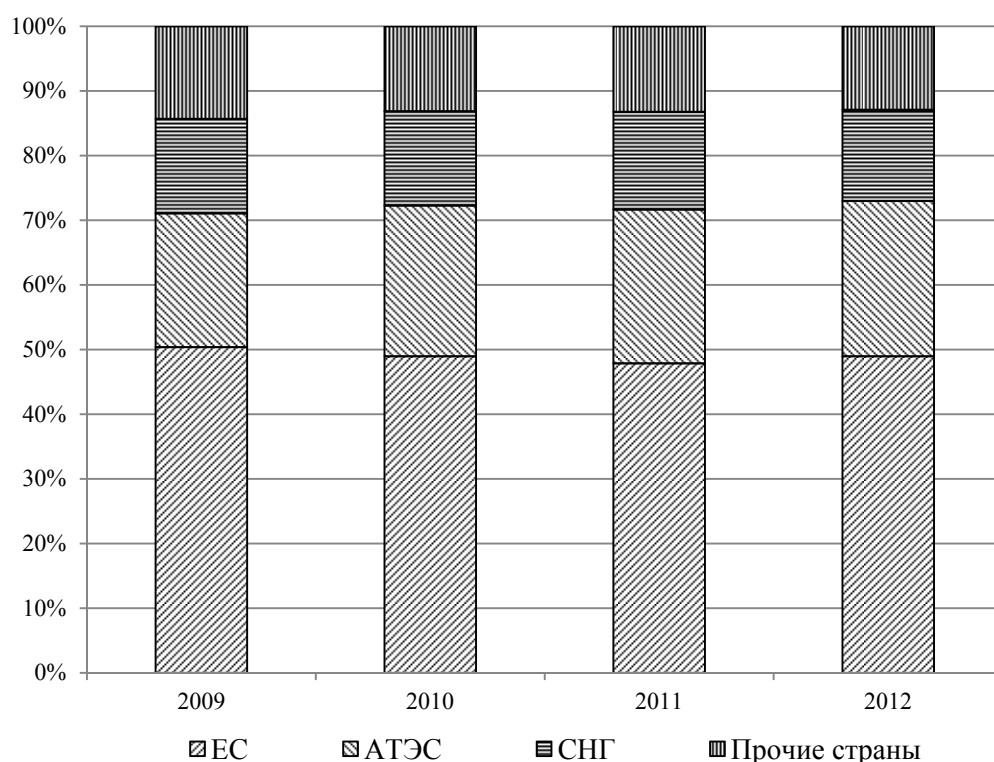
Импорт металлов и изделий из них сократился на 2,3%. В основном это произошло за счет снижения объемов поставок труб из черных металлов, которые в 2012 г. уменьшились на 47,7% по сравнению с 2011 г. При этом, по данным Росстата, производство стальных труб в 2012 г. снизилось по сравнению с 2011 г. на 3,3%. Основная причина падения производства и сокращения импортных поставок – завершение реализации крупных трубопроводных проектов. Доля импортных труб на внутреннем рынке в 2012 г. составила 9,4%, что ниже среднегодового показателя за 2011 г. (16,2%), 2010 г. (15,3%) и 2009 г. (10,8%).

Импорт продукции химического комплекса в 2012 г. в стоимостном выражении достиг 47,7 млрд долл. и увеличился к соответствующему периоду 2011 г. на 3,6%. Доля импорта продукции химической промышленности в общем объеме российского импорта за этот период увеличилась относительно аналогичного периода прошлого года с 15,1 до 15,3%, из которых на фармацевтическую продукцию приходится 4,1%, на пластмассы и изделия из них – 3,7%, на средства туалетные – 1,1%, на каучук, резину и изделия из них – 1,6% и на красители – 0,9%.

Основной статьей российского импорта по-прежнему остаются машины, оборудование и транспортные средства. Ввоз товаров по этой статье увеличился в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 6,1% – до 157,1 млрд долл. Доля машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме российского импорта повысилась до 50,3% против 48,4% в 2011 г.

4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли

Основным внешнеторговым партнером Российской Федерации по-прежнему остается Европейский союз. В 2012 г. доля ЕС в географической структуре внешнеторгового оборота РФ увеличилась по сравнению с 2011 г. на 1,1 п.п. – до 49%, причем основным торговым партнером в данной группе стран стали Нидерланды, доля которых выросла на 1,6 п.п. и составила 9,9%. На втором месте находится Германия, ее доля в российском внешнеторговом обороте выросла с 8,7% в 2011 г. до 8,8% в 2012 г. Италия в 2012 г. была третьей по объему внешней торговли с Россией страной ЕС, ее доля составила 5,5%, сократившись по сравнению с 2011 г. на 0,1 п.п. В целом страны ЕС за 2012 г. увеличили объем внешней торговли с Россией по сравнению с 2011 г. на 4,1%, в том числе объем российского экспорта вырос на 4,2%, а импорт – на 3,8%.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 53. Географическая структура российской внешней торговли, %

Доля стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в российском внешнеторговом обороте увеличилась с 23,8% в 2011 г. до 24,0% в 2012 г. Основным внешнеторговым партнером России в данной группе стран является Китай, его доля во внешнеторговом обороте выросла на 0,4 п.п., достигнув 10,5%. На второе место в этой же группе вышла Япония, удельный вес которой увеличился с 3,6 до 3,7%. Удельный вес США, напротив, снизился с 3,8 до 3,4%, в результате чего США переместились со второго на третье место в данной группе стран. Объем внешней торговли России со странами АТЭС в 2012 г. увеличился по сравнению с 2011 г. на 2,4%. Рост внешнеторгового оборота с этими странами произошел за счет увеличения российского импорта на 5,6%, при этом российский экспорт в эти страны сократился на 1,2%.

Доля стран СНГ во внешнеторговом обороте России снизилась в 2012 г. по сравнению с 2011 г. с 15,1 до 14,1%. Основными торговыми партнерами в этой группе являются Украина и Белоруссия, на долю которых в 2012 г. приходилось 5,4 и 4,3% соответственно. В целом товарооборот России со странами данной группы в 2012 г. относительно 2011 г. сократился на 5,3%, российский импорт – на 10,1%, российский экспорт – на 2,5%.

Сальдо торгового баланса в 2012 г. сложилось положительным по всем группам стран, за исключением стран АТЭС (–17,9 млрд долл.).

В 2012 г. Россия имела отрицательное торговое сальдо с 27 странами, доля которых в общем товарообороте России составила 35,6%. Самый значительный вклад в формирование отрицательного сальдо России в торговле внесли Китай (–16,1 млрд долл.), Франция (–3,2 млрд долл.), США (–2,4 млрд долл.), Германия (–2,7 млрд долл.), Канада (–2,1 млрд долл.), Австрия (–1,9 млрд долл.).

4.6.5. Регулирование российской внешней торговли

В 2012 г. был разработан и принят целый ряд постановлений Правительства Российской Федерации об изменении пошлин на товары, вывозимые с территории РФ за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, в том числе 12 постановлений «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанные из нефти», 2 постановления «Об установлении ставки вывозной таможенной пошлины на никель нелегированный», 1 постановление «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на соевые бобы».

С 1 октября 2011 г. унифицированы экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты. Ранее экспортная пошлина для светлых нефтепродуктов рассчитывалась с коэффициентом 0,7 от экспортной пошлины на нефть, для темных нефтепродуктов – с коэффициентом 0,4. В настоящее время для всех нефтепродуктов коэффициент составляет 0,66.

В результате действия новой формулы экспортная пошлина на темные нефтепродукты в 2012 г. по сравнению с прошлым годом существенно увеличилась. В среднем за год она выросла по сравнению с аналогичным показателем 2011 г. на 28,9%. Пошлина на светлые нефтепродукты снизилась в среднем на 2,6%. При этом из числа светлых нефтепродуктов исключены автомобильный и прямогонный бензины, пошлина на которые с середины 2011 г. составляет 90% от пошлины на сырую нефть.

Предполагалось, что новая формула сделает менее выгодным экспорт темных нефтепродуктов, более выгодным – экспорт светлых нефтепродуктов и соответственно будет стимулировать нефтяные компании больше инвестировать в углубление переработки. Как показывают текущие результаты, пока этой цели достичь не удалось: доля мазута в общем объеме экспорта нефтепродуктов не снизилась.

С 28 мая 2011 г. экспортная пошлина на никель стала определяться исходя из средней цены на него на Лондонской бирже металлов за предыдущий квартал. В соответствии с этим с 5 марта 2012 г. ставка экспортной пошлины на никель нелегированный, вывозимый за пределы ТС, была понижена с 2117,8 до 1245,5 долл./т, с 5 июня 2012 г. – повышена с 1245,5 до 1447,6 долл./т.

В конце 2011 г. была введена прогрессивная ставка экспортной пошлины на рафинированную медь, которая также должна определяться исходя из средних мировых цен на нее на Лондонской бирже металлов за предыдущий квартал. С 5 июня 2012 г. ставка экспортной пошлины на рафинированную медь (катоды и их секции, заготовки для изготовления проволоки и прокатки и пр.) составила 893 долл. за 1 т. Ранее она составляла 10% от таможенной стоимости.

Таблица 52

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2011–2012 гг., долл./т

	Нефть	Нефтепродукты	
		светлые	темные
2011			
1 января	317,5	226,2	121,9
1 февраля	346,6	232,2	161,8
1 марта	365,0	244,6	170,4
1 апреля	423,7	283,9	197,9
1 мая	453,7	304,0	211,8
1 июня	462,1	309,0	215,8
1 июля	445,1	298,2	207,8
1 августа	438,2	293,6	204,6
1 сентября	444,1	297,5	192,0
1 октября	411,4	271,5	
1 ноября	393,0	259,3	
1 декабря	406,6	268,3	
2012			
1 января	397,5	262,3	
1 февраля	393,7	259,8	
1 марта	411,2	271,4	
1 апреля	460,7	304,0	
1 мая	448,6	296,0	
1 июня	419,8	277,0	
1 июля	369,3	243,7	
1 августа	336,6	222,1	
1 сентября	393,8	259,9	
1 октября	418,9	276,4	
1 ноября	404,5	267,0	
1 декабря	396,5	261,7	

Источник: постановления Правительства РФ.

Постановлением Правительства РФ от 2.05.2012 г. № 408 «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на соевые бобы, вывозимые за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» ставка экспортной таможенной пошлины на соевые бобы, вывозимые за пределы ТС, понижена до 5% таможенной стоимости, но не менее 8,5 евро за 1 т (ранее – 20% от стоимости, но не менее 35 евро за 1 т).

Комиссия Таможенного союза ЕврАзЭС Решением от 25.01.2012 г. № 913 установила, что с 1 мая по 31 июля 2012 г. сезонная пошлина на импорт сахара-сырца не будет снижена до 50 долл./т, а останется без изменений – в размере 140 долл./т. Принятие такой меры связано с рекордным урожаем сахарной свеклы в 2011 г. – 46,3 млн т, из которой было произведено 5 млн т свекловичного сахара. Переходящие запасы сахара составили более 2 млн т. Этих ресурсов достаточно для удовлетворения внутренних потребностей и насыщения рынка до начала следующего сельскохозяйственного сезона.

Ранее в Таможенном союзе существовали две шкалы таможенных пошлин на сахар-сырец. С августа по май сахарные заводы обеспечивали рынок за счет собственного сырья, поэтому защита внутреннего сахарного рынка усиливалась: в этот период пошлины на импортный сырец (тростниковый сахар) находились на уровне 140–270 долл./т (в зависимости от мировых цен). С мая по август, когда свое сырье у заво-

дов отсутствует, пошлина снижалась до минимума – 50 долл./т, что позволяло загружать их переработкой тростникового сахара.

22 августа 2012 г. начал действовать протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО), и, таким образом, РФ стала 156-м членом этой организации.

В ходе переговоров российской стороне удалось отстоять большинство позиций, заявленных ею в качестве приоритетных, включая:

- сохранение режима промышленной сборки автомобилей до июля 2018 г.;
- установление разрешенных масштабов поддержки сельского хозяйства на уровне выше фактического (со снижением с 9 до 4 млрд долл. к 2018 г.);
- сохранение режима тарифного квотирования импорта свинины (до конца 2019 г.), говядины и мяса птицы (бессрочно);
- запрет на открытие филиалов иностранных банков;
- девятилетний мораторий на открытие филиалов иностранных страховых компаний;
- сохранение существующего режима льгот для ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях до апреля 2016 г.

23 августа 2012 г. вступила в силу новая редакция единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (ТН ВЭД ТС) и Единого таможенного тарифа Таможенного союза (ЕТТ ТС), разработанная с учетом обязательств РФ перед ВТО и утвержденная решением совета Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 16 июля 2012 г.

ЕТТ ТС включает 11 271 товарную позицию. Новый тариф, как и предыдущий, состоит преимущественно из адвалорных ставок ввозных таможенных пошлин, которые устанавливаются в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров. Они составляют 84% от всего тарифа – 9473 позиции. Самая низкая адвалорная ставка, отличная от нуля, установлена на уровне 2% и применяется к катодам из меди и полотнам для цепных пил. Самая высокая адвалорная ставка в размере 65% установлена на импорт мяса свиней вне тарифных квот.

Количество специфических ставок, которые начисляются в установленном размере за одну единицу облагаемого товара, составляет 235 позиций (из них в евро – 142, в долларах – 93). Специфические ставки в долларах применяются только к сахару-сырцу (код ТН ВЭД 1701), так как размер ввозной таможенной пошлины рассчитывается исходя из среднемесячной цены на Нью-Йоркской товарно-сырьевой бирже.

Самая низкая специфическая ставка в размере 0,04 евро за 1 кг установлена на малеиновый ангидрид. Самая высокая специфическая ставка в размере 22 евро за 1 тыс. шт. установлена на банки размером до 1 литра для консервирования напитков.

На комбинированные ставки, в которых специфическая пошлина и адвалорная пошлина суммированы, приходится 1563 позиции. Самая низкая комбинированная ставка в размере 5%, но не менее 0,02 евро за 1 кг, установлена на некоторые виды цитрусо-

вых и бананов. Самая высокая комбинированная ставка в размере 100%, но не менее 2 евро за 1 л, установлена на этиловый спирт.

На 1606 товарных позиций, что составляет 14,3% от общего количества ставок ввозных таможенных пошлин, установлены нулевые пошлины.

По адвалорной составляющей самыми защищенными являются такие группы ТН ВЭД ТС, как мясо и мясные субпродукты (средняя адвалорная ставка 37%); ковры и напольные покрытия (20%); оружие и боеприпасы (19%); алкогольные и безалкогольные напитки (19%); готовые текстильные изделия (18%); природный жемчуг (средняя адвалорная ставка 18%).

В новом тарифе предусмотрено снижение ставки примерно по 1000 товарным позициям. Прежде всего возвращены на прежний уровень импортные пошлины, повышавшиеся в период кризиса в 2008–2009 гг.

Наиболее заметные изменения тарифов произошли для продуктов питания и других потребительских товаров. Так, пошлина на импорт свинины в рамках квоты снижена с 15 до 0%, на импорт свинины вне квоты – с 75 до 65%. Импортная пошлина на готовые мясные изделия снижена с 25%, но не менее 0,4 евро за 1 кг, до 20%, но не менее 0,4 евро за 1 кг.

Новая пошлина на ввоз сливочного масла составляет 15%, но не менее 0,29 евро за 1 кг, против прежних 15%, но не менее 0,4 евро. Изменились пошлины и на ввоз многих сыров. В частности, ввозная пошлина на молодые сыры с содержанием жира не более 40% снижена до 15%, но не менее 0,25 евро за 1 кг, ранее специфическая составляющая была 0,3 евро за 1 кг. А, например, специфическая составляющая пошлины на импорт таких сыров, как камамбер и бри, снижена в 2 раза.

В сегменте фруктов снижены ввозные пошлины на яблоки, а также на лимоны и лаймы, из овощей – на помидоры и огурцы. Например, пошлина на ввоз огурцов установлена в размере 15%, но не менее 0,08 евро за 1 кг, такая ставка будет действовать в течение всего года. Ранее в период с 16 мая по 31 октября пошлина составляла 15%, но не менее 0,12 евро за 1 кг, и только с 1 ноября по 15 мая специфическая составляющая снижалась до 0,08 евро за 1 кг.

Согласно обязательствам перед ВТО, Россия оставила неизменной запретительную пошлину на импорт спирта, но в течение трех лет снизит пошлину на импорт большей части крепких напитков с 2 до 1,5 евро за 1 л продукции. Также значительно сокращены пошлины на минеральную воду, пиво, вина, шампанское, вермуты.

На готовые продукты из рыбы пошлины уменьшатся незначительно – с 15 до 12,5–12% за период 1–3 года. Что касается рыбного сырья, то на многие его виды пошлины опустятся с 10 до 6–8%, в отдельных случаях до 3–5%.

В соответствии с соглашением с ВТО предусматривается и постепенное снижение пошлин на большую часть текстильной продукции, включая одежду.

Согласно обязательствам российской стороны, с даты присоединения к ВТО пошлины на бытовую технику и электронику остались неизменными, однако в дальнейшем по некоторым позициям они будут постепенно снижаться начиная с 2013 г.

К 2014–2015 гг. предусматривается снижение пошлин на фармацевтическую продукцию, с 23 августа 2012 г. незначительно снижены пошлины по отдельным позициям. В течение нескольких лет постепенно будет снижена пошлина на парфюмерию, косметику и гигиенические средства.

Таможенные пошлины на новые иномарки снижены с 30 до 25%, а затем в течение 7 лет будут снижены до 15%. Ставка таможенной пошлины на подержанные легковые автомобили до 7 лет снижена с 35 до 25%, а к 2018 г. составит 20% стоимости. Правила ввоза легковых автомобилей и внедорожников старше 7 лет независимо от их типа остались прежними – от 2,3 до 2,8 евро за 1 см³ рабочего объема двигателя.

Для компенсации потерь по этой позиции в России с 1 сентября 2012 г. введен утилизационный сбор. Согласно Постановлению Правительства РФ «Об утилизационном сборе» физические лица, ввозящие машины для личного пользования, должны платить утилизационный сбор в размере 0,1% от базовой ставки, составляющей 20 тыс. руб., для новых машин и по 0,15% – для машин старше 3 лет.

Затраты юридических лиц выше: так, за самосвалы полной массой свыше 3,5 т, которые предназначены для езды по бездорожью, утилизационный сбор составляет 37 базовых ставок в 150 тыс. руб. за новые машины и 40 базовых ставок – за старые. За автомобили весом до 2,5 т юридическим лицам необходимо платить по 0,5 ставки в 150 тыс. руб., если автомобиль новый, и по 0,8 ставки, если он старше 3 лет.

Ставки вывозных таможенных пошлин приведены в соответствие с обязательствами РФ Постановлением Правительства РФ от 21.07.2012 г. № 756. Экспортные пошлины в основном остались на прежнем уровне. В частности, в отношении большинства видов мороженой рыбы сохранилась ставка 5% таможенной стоимости, крабов – 10%, природного газа – 30%, нерафинированной меди – 10%, необработанных шкур – 500 евро за 1 т. Снижен минимальный размер пошлины на дубленые шкуры крупного рогатого скота во влажном состоянии – с 250 до 90 евро за 1 т.

Пересмотрены ставки пошлин на некоторые лесоматериалы. Так, установлена комбинированная ставка вывозной пошлины на необработанные лесоматериалы из дуба – 20%, но не менее 30 евро за 1 м³ (ранее – 100 евро за 1 м³). Предусмотрена запретительная ставка пошлины на необработанные лесоматериалы из ели обыкновенной или пихты белой европейской – 80%, но не менее 55,2 евро за 1 м³. При этом на указанные лесоматериалы, вывозимые в пределах тарифных квот, ставка составляет 13–15%.

Повышена ставка экспортной пошлины на соевые бобы – с 5% (но не менее 8,5 евро за 1 т) до 20% (но не менее 35 евро за 1 т).

Установлены адвалорные ставки на рафинированную медь (10%) и нелегированный никель (5%).

Снижена ставка экспортной пошлины на бывшие в употреблении оси и колеса железнодорожных локомотивов или моторных вагонов трамвая либо подвижного состава (5% вместо прежних 15%, но не менее 15 евро за 1 т).

В условиях присоединения Российской Федерации к ВТО важнейшим элементом регулирования внешней торговли Таможенного союза стало применение инструментов защиты внутреннего рынка от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции, таких как специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры. В международной торговой практике эти инструменты используются для эффективной нейтрализации ущерба промышленности от демпингового, субсидируемого или возросшего импорта товаров из иностранных государств.

С мая 2012 г. полномочия по проведению антидемпинговых и специальных защитных расследований от национальных органов стран Таможенного союза перешли Департаменту защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии. До этого времени в России их осуществляло Министерство промышленности и торговли.

24 мая 2012 г. Коллегия ЕЭК приняла решение о введении с 1 июля 2012 г. антидемпинговой пошлины сроком на 5 лет на плоский холоднокатаный прокат толщиной более 0,2 мм, но не более 2 мм, с полимерным покрытием, происходящий из Китайской Народной Республики¹. Решение Комиссии было принято по результатам антидемпингового расследования, проведенного Министерством промышленности и торговли России. Причем это первое подобное расследование, проведенное в соответствии с законодательством Таможенного союза.

Расследование было начато 11 февраля 2011 г. по заявлению российских производителей металлопроката с полимерным покрытием ОАО «Северсталь», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (далее – ОАО «НЛМК») и ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (далее – ОАО «ММК»). Расследование установило факт демпингового импорта полимерного проката из КНР, который наносит существенный урон отрасли экономики стран ТС, что, согласно правилам ВТО, является основанием для введения антидемпинговых мер.

За 2008–2010 гг. объемы ввоза металлопроката с полимерным покрытием, происходящего из КНР, в страны ТС значительно увеличились – на 257,7 тыс. т, или почти в 2 раза. При этом наибольший рост объемов импорта данного товара из КНР пришелся на 1-е полугодие 2010 г.: по отношению к 1-му полугодю 2009 г. объем импортных поставок из КНР увеличился в 9,7 раза. За 2008–2010 гг. доля металлопроката с полимерным покрытием из КНР в общем объеме импорта этого товара на таможенную территорию Таможенного союза выросла с 52,6% в 2008 г. до 74,7% в 2010 г. Размер антидемпинговой пошлины – 22,6% таможенной стоимости товара. При этом для трех компаний – производителей полимерного металлопроката устанавливаются специальные пошлины, а именно: для Angang Steel Co., Ltd – 12,9%, для Dalian POSCO Co., Ltd. – 11,4%, для Shandong Guanzhou Co., Ltd. – 8,1%.

¹ http://www.tsouz.ru/db/spec_measures/Pages/def_measures.aspx

По прогнозам ЕЭК, после введения пошлины в течение полутора лет импорт полимерного проката из КНР может сократиться на 200–250 тыс. т в год¹; образовавшийся спрос практически полностью смогут удовлетворить производители металлопроката стран Таможенного союза.

По данным Минэкономразвития России, в отношении российских товаров по состоянию на 1 января 2013 г. 18 стран² применяют защитные меры.

В отношении российских товаров действует 71 мера, в том числе: антидемпинговая пошлина – 39, специальная защитная пошлина – 2, нетарифные меры – 15, технические барьеры – 5, квотное ограничение – 3, дополнительный налог – 2, акциз на дискриминационной основе – 3, ограничение по номенклатуре – 1, запрет на импорт – 1.

В то же время проводятся 5 расследований, из них 3 антидемпинговых и 2 специальных защитных расследования, а также 7 пересмотров антидемпинговых мер и 1 пересмотр специальной защитной меры.

В течение 2012 г. прекратили свое действие 15 мер, препятствующих доступу российских товаров на зарубежные рынки. По предварительным экспертным оценкам, сумма предотвращенного ущерба составила около 70 млн долл.

¹ http://www.tsouz.ru/db/spec_measures/Pages/def_measures.aspx

² Это Австралия, Азербайджан, Армения, Белоруссия, Бразилия, Индия, Индонезия, Китай, Республика Корея, Мексика, Молдавия, США, Таиланд, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, а также ЕС как единая таможенная территория.

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения

5.1.1. Реальные доходы населения: бедность и крайняя бедность в России на основе национальной методики определения бедности

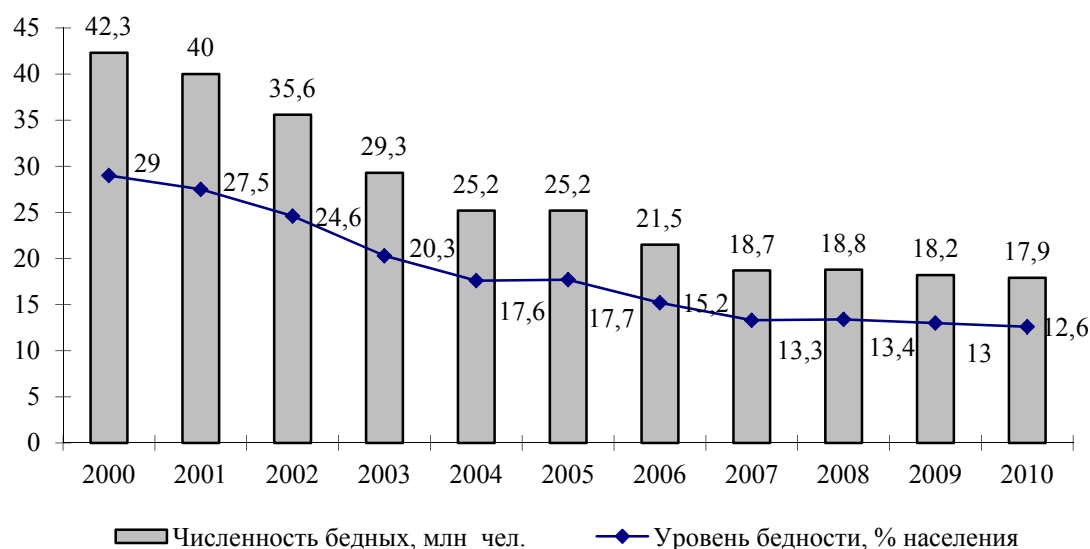
Быстрый экономический рост в начале 2000-х годов сопровождался высокими темпами роста доходов населения. Реальные доходы населения выросли в 2,5 раза при незначительном росте неравенства (коэффициент Джини¹ в 2011 г.² составил 0,42 по сравнению с 0,4 в 2000 г.). Увеличение прожиточного минимума населения в первое десятилетие XXI в. в основном было связано с его индексацией на темп роста индекса потребительских цен, поэтому наблюдался рост отношения реальных доходов населения к прожиточному минимуму (с 1,89 в 2000 г. до 3,32 раза в 2010 г.). В результате численность населения с душевыми денежными доходами ниже прожиточного минимума и уровень бедности с 2000 по 2010 г. сократились в 2,3–2,4 раза:

- численность бедного населения – с 42,3 млн до 17,9 млн чел.,
- уровень бедности – с 29 до 12,6%.

Уровень дефицита денежных доходов населения снизился за тот же период с 5 до 1,2% общего объема денежных доходов.

¹ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы.

² Значительная часть статистики по уровню жизни населения в Российской Федерации формируется на основе сбора и агрегирования данных обследования бюджетов домашних хозяйств, которое проводится Росстатом на квартальной основе, а некоторые данные, например, данные о наличии предметов длительного пользования, собираются раз в год. Обработка данных обследования требует значительного времени, поэтому основные данные по уровню жизни населения в Российской Федерации публикуются со значительным лагом.



Источник: данные Росстата.

Рис. 1. Динамика показателей бедности в России в 2000–2010 гг.

Следует отметить, что в России за 2000–2010 гг. еще более существенно, чем величины показателей бедности, сократились величины показателей крайней бедности¹. Если в 2000 г. таких людей было около 8,2 млн чел., или 5,7% населения, то в 2010 г. – около 1 млн чел., или 0,7% населения².

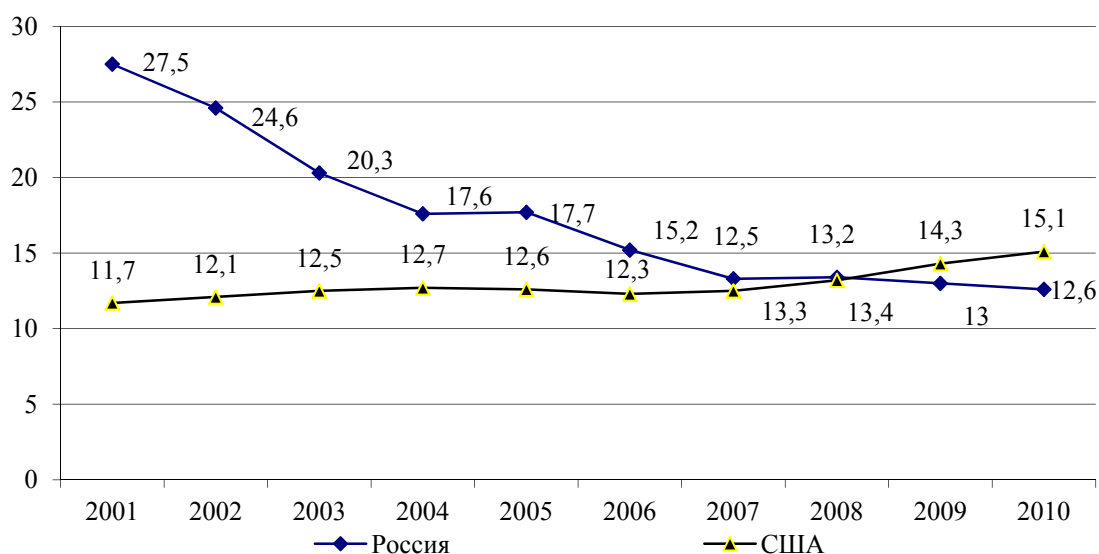
Даже в условиях финансово-экономического кризиса уровень бедности в России продолжал снижаться, в том числе благодаря резкому – в 2,8 раза – повышению пенсий, увеличению других социальных трансфертов (например, пособий по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 года), введению программ помощи безработным, быстрому росту зарплат работников бюджетной сферы, что отличало динамику показателей бедности в России от показателей в развитых странах, например, в США³.

¹ В России население, чьи доходы ниже 50% прожиточного минимума, относится к крайне бедному населению.

² Расчеты автора на основе данных Росстата о распределении денежных доходов населения и величине прожиточного минимума в среднем за год.

³ В России оценка уровня бедности производится на основе абсолютной национальной черты бедности. Похожая по своей методологии оценка применяется в США, в то время как в странах ЕС используются оценки бедности, основанные на относительном подходе к ее измерению.

В США к бедным относятся лица с доходом ниже порога бедности. Пороги бедности устанавливаются с учетом размера семьи и числа детей в семье. Так, например, в 2010 г. в США к бедным относились одинокие граждане, чей годовой доход был ниже 11 тыс. долл. Для семьи из 4 человек без детей порог бедности составлял 22 тыс. долл. в год. Для семьи из 4 человек, в состав которой входил 1 ребенок до 18 лет, порог бедности был установлен на уровне 23 тыс. долл. в год. Для семьи из 4 человек с 2–3 детьми порог бедности был зафиксирован на уровне 22 тыс. долл. в год. См.: U.S. Census Bureau. www.census.gov.



Источник: данные Росстата и U.S. Bureau of the Census (Current Population Survey), <http://www.census.gov/>.

Рис. 2. Динамика доли бедного населения (оцененного на основе национальных методик) в США и России, в % от общей численности населения, в 2001–2010 гг.

5.1.2. Уровень бедности в России по оценке международных сопоставительных методик для развивающихся стран

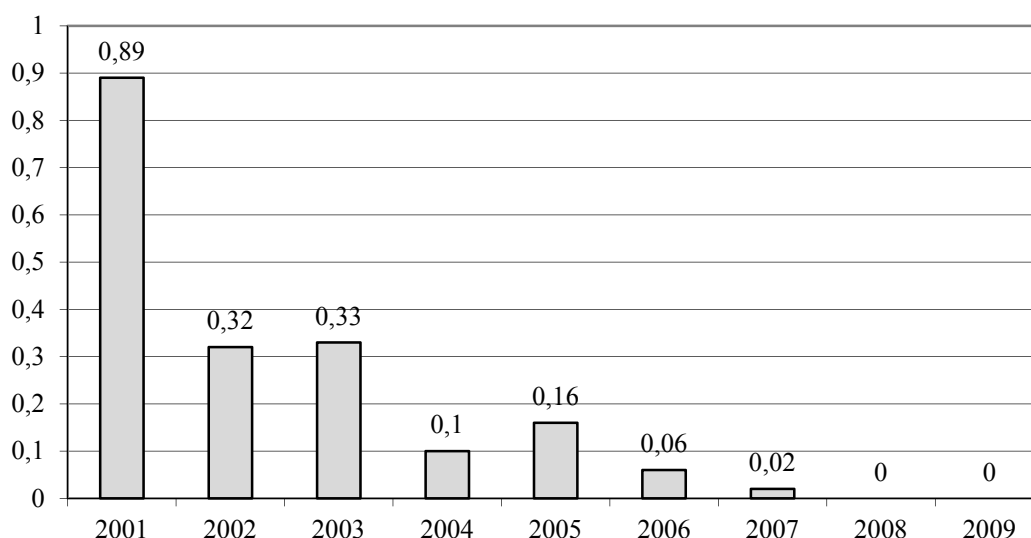
В международных сопоставлениях для развивающихся стран обычно используют 2 показателя черты бедности:

- 1,25 долл. в день по паритету покупательной способности (ППС) – для оценок уровня крайней бедности (нищеты) в наиболее бедных странах; это среднее значение национальных линий бедности в 15 беднейших странах мира¹;
- 2,15 долл. в день по ППС – для оценок уровня бедности во всех развивающихся странах; это медиана национальных линий бедности в развивающихся странах².

По данным рис. 3 и табл. 1 видно, что в России практически не осталось людей, которые жили бы менее чем на 1,25 или на 2,15 долл. в день по ППС. Следовательно, международные сопоставительные методики, используемые для развивающихся стран, показывают, что бедности и нищеты, по меркам развивающихся стран, в России практически не осталось. При этом имеющиеся данные говорят о том, что уровень бедности в России в начале 2000-х годов снижался более высокими темпами по сравнению с другими странами. Для стран ОЭСР оценки по таким методикам не производятся, а к концу первого десятилетия XXI в. использование этих методик для России также практически потеряло смысл.

¹ См.: Ravallion M., Chen Sh. and Sangraula P. «Dollar a Day Revisited», Policy Research Working Paper 4620, Washington DC, World Bank, 2008.

² См.: Chen Sh. and Ravallion M. The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful In The Fight Against Poverty. Policy Research Working Paper 4703, World Bank, 2010.



Источник: данные Всемирного банка, www.worldbank.org

Рис. 3. Доля российского населения, живущего менее чем на 1,25 долл. в день (в международных ценах 2005 г.), % от общей численности населения

Таблица 1

**Доля населения, живущего менее чем на 2,15 долл. в день
(в международных ценах 2005 г.), % от общей численности населения**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Россия	н/д	5,97	3,67	2,95	1,84	1,49	1,22	0,29	0,08	0,05
Хорватия	0,14	0,15	н/д	н/д	0,09	н/д	н/д	н/д	0,09	н/д
Украина	н/д	н/д	3,41	1,46	1,25	0,48	0,58	0,21	0,13	0,17
Словакия	н/д	н/д	н/д	н/д	0,43	0,43	0,14	0,19	0,17	0,12
Беларусь	1,89	1,52	2,5	н/д	0,64	0,49	0,25	0,25	0,19	н/д
Польша	0,57	0,57	0,58	н/д	0,41	0,57	0,31	0,29	0,25	0,2
Латвия	н/д	н/д	0	1,44	1,04	н/д	н/д	0,47	0,37	н/д
Литва	1,28	1,9	1,83	н/д	1,55	н/д	н/д	н/д	0,44	н/д

Источник: данные Всемирного банка, www.worldbank.org

5.1.3. Уровень бедности в России по оценке международных сопоставительных методик для развитых стран

Если применить к России критерии бедности, используемые в развитых странах, в частности в США, то сокращение уровня бедности в России и на основе такого подхода в начале 2000-х годов также было значительным – с 1999 по 2010 г. в 2,1 раза, с 64,4 до 30,6%¹. Порог бедности на основе критериев бедности США в 2010 г. составил около

¹ Расчеты автора по данным Росстата, Бюро переписи США, МВФ. Так как в США при расчете абсолютной линии бедности используется эквивалентная шкала, а в развивающихся странах она используется редко, то для оценок М. Ravallion использует линию бедности для семьи из 4 человек, деленную на 4 (см.: Chen Sh. and Ravallion M. The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful In The Fight Against Poverty. Policy Research Working Paper 4703, World Bank, 2010).

15,5 долл. в день. Для сравнения: величина прожиточного минимума в долларах по ППС составляла в России около 9,4 долл. в день. По данным *табл. 2* можно легко определить уровень бедности населения России по критериям США.

Таблица 2

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов в России в 2010 г.

Интервал среднедушевого денежного дохода			Доля населения, %
Руб. в мес.	Долларов по ППС в день*		
	от	до	
0–3500,0	0	5,8	3,9
3500,1–5000,0	5,8	8,3	5,6
5000,1–7000,0	8,3	11,6	9,4
7000,1–10000,0	11,6	16,5	14,7
10000,1–15000,0	16,5	24,8	20,2
15000,1–25000,0	24,8	41,3	23,5
25000,1–35000,0	41,3	57,8	10,8
Свыше 35000,0	57,8	и выше	11,9

* – Используется ППС в 2010 г. по данным МВФ. www.imf.org.

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011: Стат.сб. / Росстат – М., 2011; расчеты автора по данным Росстата и МВФ.

5.1.4. Динамика уровня потребления населения

За первое десятилетие XXI в. потребление продуктов питания бедным населением в России значительно улучшилось. Согласно данным Росстата, за указанный период разрыв в потреблении продуктов питания между небедным и бедным населением заметно сократился по всем основным группам продуктов питания, а энергетическая ценность питания бедного населения выросла в 1,4 раза, достигнув в 2010 г. 2100 ккал в сутки¹, что соответствует базовым требованиям Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Потребление белков бедными также увеличилось до норм ВОЗ и ФАО².

По данным исследования, проведенного в рамках традиционного проекта «Мировой барометр» крупнейшей в мире ассоциацией независимых исследовательских агентств Ромир/Gallup International/WIN, в России в 2005 г. доля населения, которому не хватало еды, составляла 31% (в том числе 10% заявили, что им часто не хватало еды), к 2012 г. значение этого показателя снизилось до 8% (в том числе 1% респондентов отмечал, что

В 2010 г. значение линии бедности, рассчитанное таким же образом, составило около 15,5 долл. в день. Программа развития ООН в середине 1990-х годов применила подобный подход для оценок абсолютного уровня бедности в развитых странах, используя черту бедности США для семьи из 3 человек, деленную на 3 (см.: Human development report. 2003.UNDP. www.undp.org). При оценке в качестве порога бедности берется среднее из порогов бедности для домохозяйств из 3 и 4 человек. Данная оценка не учитывает полностью влияние шкалы эквивалентности: она недооценивает бедность домохозяйств с 1–2 членами (особенно из одного человека) и переоценивает бедность больших домохозяйств. Однако влияние этого фактора представляется не очень значительным, так как домохозяйства из 3–4 человек составляют основную часть бедных домохозяйств в Российской Федерации (56,9%), а домохозяйств, состоящих из 1 человека, – менее 5% всех бедных домохозяйств.

¹ Социально-экономические индикаторы бедности в 2007–2010 гг. / Стат. сб. Росстат. М., 2011.

² Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций. См.: Energy and protein requirements. Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation. World Health Organization Technical Report Series 724. World Health Organization, 1985.

им не хватало еды часто)¹. С этими данными коррелируют и результаты опроса домохозяйств Росстата: доля домохозяйств, отметивших, что им не хватает денег даже на еду, в 2011 г. составила 5,8 для бедных домохозяйств (в среднем для всех домохозяйств – 1,5%).

Таблица 3

**Потребление основных продуктов питания,
кг в год в среднем на потребителя**

	2000		2010		Разрыв в потреблении бедных и небедных домохозяйств, раз	
	Бедные	Небедные	Бедные	Небедные	2000	2010
Овощи и бахчевые	45	97	64	104	2,1	1,6
Фрукты и ягоды	10	35	36	78	3,4	2,2
Мясо и мясопродукты	24	60	53	85	2,5	1,6
Молоко и молочные продукты	113	235	182	282	2,1	1,6
Яйца, шт.	130	232	169	234	1,8	1,4
Рыба и рыбопродукты	8	16	14	23	2,1	1,6
Энергетическая ценность, ккал в сутки	1525	2762	2096	2786	1,8	1,3
Потребление белков в сутки, г	38	72	58	81	1,9	1,4

Источник: данные Росстата.

Если сравнить наличие товаров длительного пользования у бедных и у небедных домашних хозяйств, то выясняется, что уже в 2010 г. заметного разрыва между небедными и бедными домохозяйствами не было (за исключением легковых автомобилей и персональных компьютеров). При этом необходимо учитывать, что в минимальный набор непродовольственных товаров, которые входят в прожиточный минимум средне-статистической семьи², включены 1 холодильник, 1 стиральная машина и 1 телевизор. Как видно из табл. 4, бедные домашние домохозяйства практически полностью оснащены как указанными товарами, так и товарами, которые являются предметами далеко не первой необходимости и в прожиточный минимум не входят (мобильные телефоны, пылесосы, видеомagniтофоны и т.п.). Более половины бедных домохозяйств имеют музыкальные центры, две пятых – персональные компьютеры, треть – автомобили.

Высокая степень обеспеченности населения, в том числе бедного, товарами длительного пользования зависит и от распространения кредита: по данным Росстата, в 2011 г. среди бедных домашних хозяйств около 20% имели остаток долга по кредиту, среди небедных – около 30%.

¹ Индекс рассчитывается как доля респондентов репрезентативной выборки населения, давших ответы «часто» и «иногда» на вопрос «За последние 12 месяцев случилось ли такое, что у Вас или Вашей семьи не хватало еды?». РОМИР. Исследования. «Богатые тоже голодают». 13.11.2012. http://romir.ru/studies/405_1352750400/

² Постановление Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. № 192 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» (с изменениями от 16 марта 2000 г., 12 августа 2005 г., 4 июня 2007 г.).

Таблица 4

Наличие предметов длительного пользования в малоимущих домашних хозяйствах в 2010 г., в среднем на 100 домохозяйств, шт.

	Бедные домохозяйства	Небедные домохозяйства
Телевизор	140	167
Видеомагнитофон, видеоплеер, DVD-плеер	81	91
Холодильник, морозильник	112	122
Стиральная машина	96	100
Пылесос	81	93
Мобильный телефон	244	225
Музыкальный центр, магнитофон, аудиоплеер	57	68
Персональный компьютер	41	59
Легковой автомобиль	32	50

Источник: данные Росстата.

Не очень значительно различаются и жилищные условия бедных и небедных домохозяйств (табл. 5), за исключением размера площади на одного проживающего¹.

Таблица 5

Характеристики жилищных условий домашних хозяйств

	Бедные	Небедные
Доля домохозяйств, проживающих в отдельной квартире, отдельном доме, части дома, %	97,7	98,7
Число жилых комнат, приходящихся на домашнее хозяйство	2,58	2,44
в том числе изолированных	1,92	1,99
Размер общей площади жилища, в среднем на проживающего, кв. м	15,7	22,1
в том числе жилой	11	14,8

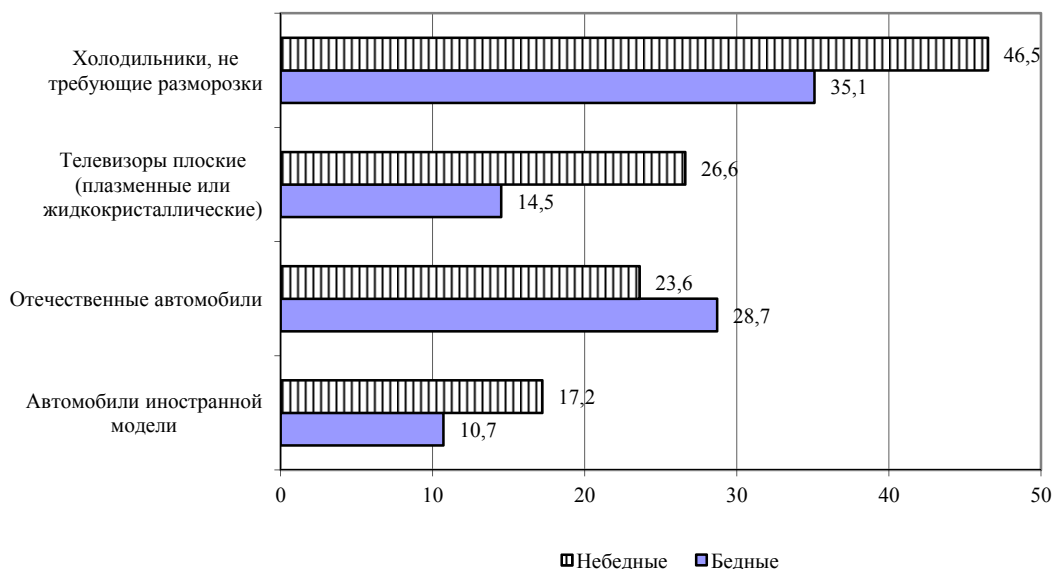
Источник: данные Росстата.

Агрегирование данных 19-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения Российской Федерации, проходившего в IV кв. 2010 г. – I кв. 2011 г., показало, что такие товары далеко не первой необходимости, как холодильники, не требующие разморозки («No Frost»), телевизоры плоские (плазменные или жидкокристаллические), отечественные легковые автомобили, легковые автомобили иностранных моделей все чаще приобретаются не только представителями небедных слоев населения, но и бедными по российским критериям домохозяйствами (рис. 4).

В 2011 г. численность бедного населения в России выросла до 18,1 млн чел. (в 2010 г. – 17,9 млн чел.), уровень бедности увеличился до 12,8% (в 2010 г. 12,6%). Ситуация в 2011 г., скорее, свидетельствовала о стабилизации уровня жизни населения и показателей бедности, чем о переломе положительной динамики. Квартальные и полугодовые данные, а также данные за 9 месяцев по показателям бедности за 2012 г. ниже, чем за 2011 г., и что более важно – ниже, чем за 2010 г., который был годом наименьших показателей бедности в России, что позволяет надеяться на продолжение тенден-

¹ В определенной степени небольшой разрыв по значениям показателей связан с дороговизной жилья в России.

ции снижения бедности в России, хотя, как представляется, темп этого снижения замедлится.



Источник: расчеты авторов по данным 19-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения Российской Федерации (IV кв. 2010 г. – I кв. 2011 г.).

Рис. 4. Доля домашних хозяйств, имеющих активы не первой необходимости, %

Таблица 6

**Численность населения с денежными доходами ниже
прожиточного минимума в 2010–2012 гг.**

	2010			2011				2012		
	I кв.	1-е полугодие	год	I кв.	1-е полугодие	9 мес.	год	I кв.	1-е полугодие	9 мес.
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн чел.	20,6	19,1	17,9	22,9	21,1	20,2	18,1	19,1	17,7	17,2
В % от общей численности населения	14,5	13,5	12,6	16,1	14,9	14,3	12,8	13,5	12,5	12,1

Источник: данные Росстата.

5.2. Миграционные процессы

5.2.1. Законодательные инициативы

В 2012 г. после долгих обсуждений в России была принята «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.». Она является второй по счету Концепцией, которая принималась в современной России. Первая – «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» – была датирована 2003 г. и осталась во многом документом «на бумаге» как вследствие того, что «в России строгость законов смягчается необязательностью их выполнения», так и из-за заведомой невыполнимости ряда положений и аналитической непродуманности документа.

Новая Концепция в своей обосновательной части («Условия формирования и реализации государственной миграционной политики») самокритично перечисляет все проблемы современных миграционных процессов в России. Это и низкая привлекательность страны для постоянной миграции для иностранных граждан (кроме граждан стран СНГ), и констатация выгоды незаконной трудовой миграции объемом 3–5 млн человек для теневого сектора экономики России. В тексте признается опыт стран, проводящих активную миграционную политику, и констатируется, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Само признание этих фактов в официальном государственном документе заставляет считать его хотя бы сколько-нибудь реалистичным и изначально опирающимся на «ненарисованные» данные.

Однако в своей основной части «Цели, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации» Концепция становится менее определенной – сказывается многомесячная борьба в ходе ее подготовки между ФМС России и Министерством здравоохранения и социального развития. В частности, интересы ведомств разошлись в отношении предложения отмены квот на трудовых мигрантов начиная с 2015 г., отказа от разрешений на временное пребывание. В результате эти предложения ФМС не были реализованы и не вошли в текст Концепции. Принятые новации – разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования мигрантов, в том числе через специальные программы краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции; создание балльной системы отбора мигрантов; упрощение процедур въезда и выезда для отдельных категорий мигрантов (например, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности) и др. Самые же коррупционно емкие механизмы квотирования и получения разрешения на временное проживание (РВП) предлагается «модернизировать» и «совершенствовать» (квотирование). Туманными представляются также многие предложения и заявленные цели в области управления внутренней миграцией. При условии наличия конституционных прав россиян на свободу передвижения в стране регулирование внут-

ренной миграции крайне затруднительно и масштабно неэффективно¹. Кроме того, совершенно очевидно, что все предложения и меры в области управления внутренней миграцией находятся вне собственно миграционной сферы, а целиком и полностью детерминируются экономическими регуляторами/изменениями, – это сфера ответственности региональной экономической политики. В Концепции в качестве задач предлагаются: «создание фондов по реализации мер стимулирования переселения граждан на работу в другие регионы, в том числе в регионы Дальнего Востока; повышение инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, приграничных и стратегически важных территорий с целью создания необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры, а также снижение транспортной оторванности от регионов Центральной России» или «поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов, в том числе в рамках федеральных программ», «развитие дешевых сегментов рынка арендного жилья».

Однако вопросы, связанные с принятием Концепции, остались не только в силу расплывчатости некоторых формулировок. Бюрократические механизмы и правоприменение способны разрушить любой – даже самый точный и эффективный – документ. Концепция миграционной политики была подписана Президентом РФ в июне 2012 г., через два месяца был рассмотрен план мероприятий по выполнению Концепции, из которого становятся очевидными сроки представления новых миграционных законов во исполнение Концепции – это 2013 и 2014 гг. Отметим, что в плане мероприятий прописаны только сроки внесения законопроектов во исполнение Концепции в правительство и Госдуму, но не сроки их принятия. Учитывая, что документы могут находиться в Госдуме годами, а также принимая во внимание российскую любовь к изменениям в правоприменении в экстренном порядке (например, во время кризисов или в качестве «ответа» на какое-либо международное событие, как это уже было в случае с арестом российских летчиков в Таджикистане), реализация Концепции может или отложиться на неопределенный срок, или вовсе не состояться.

В декабре 2012 г. был принят еще один концептуальный документ, имеющий отношение к миграционной сфере, – «Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.». Тексты обоих документов согласованы между собой. Как и в Концепции миграционной политики, создателям Стратегии в большей степени удалась обосновательная часть («Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации»), где недостаточная урегулированность миграционных про-

¹ Напомним, что в последний раз к внедрению механизмов регулирования внутренней миграции в стране государство прибегало совсем недавно – в 2010–2011 гг. в рамках борьбы с ростом безработицы во время кризиса. Одним из четырех инструментов по борьбе с ростом безработицы Роструд выдвинул стимулирование переселения безработных в другие регионы через введение компенсаций при переезде. Однако этой возможностью безработные и лица, ищущие работу, воспользоваться не захотели. Выделенные на это направления небольшие государственные средства остались более чем наполовину нереализованными. Совершенно очевидно, что все предложения и меры в области трансформирования внутренней миграции находятся вне собственно миграционной сферы, они целиком и полностью детерминируются экономическими регуляторами/изменениями.

цессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, незаконная миграция и др. указаны в качестве факторов, негативно влияющих на развитие национальных и межэтнических отношений в стране. Впервые обозначена государственная позиция по «противодействию формированию замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку». Однако в целом, как и в Концепции миграционной политики, задачи предстают в основном в виде благих пожеланий: например, таких, как «совершенствование системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества; обеспечение на основе частно-государственного партнерства участия общественных объединений и религиозных организаций в деятельности многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров, в которых мигранты получают юридические и бытовые услуги, обучаются русскому языку, знакомятся с российской культурой, историей и основами законодательства Российской Федерации» и др. Выработка плана мероприятий Стратегии, даже такой расплывчатой, как для реализации Концепции миграционной политики, еще впереди.

Миграционные сюжеты нашли отражение и в предвыборной статье В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»¹. Для решения назревших проблем он предложил принять четыре поправки в действующее законодательство. Во-первых, ужесточить ответственность для незаконно приезжающих в страну мигрантов, во-вторых, подвести под статьи Уголовного кодекса тех, кто берет на работу нелегалов, в-третьих, ввести обязательный экзамен по русскому языку для приезжих. В качестве четвертой меры было предложено усилить ответственность для владельцев «так называемых резиновых квартир», которые за деньги регистрируют приезжих на своей площади. Именно эта задача стала самой обсуждаемой на протяжении всей второй половины 2012 г. и привела к внесению в самом начале 2013 г. в Госдуму законопроекта, усиливающего административную и вводящего уголовную ответственность за нарушение правил регистрационного и миграционного учета. При этом законопроект не дополняется мерами по упрощению процедуры регистрации, которая бывает затруднительной не только из-за отсутствия реального адреса, но и по времени. Например, получение разрешения на временное пребывание в России для иностранца может длиться до полугода. Эксперт центра «Сова» В. Альперович считает, что одностороннее ужесточение процедур контроля в этой сфере может не ударить по нелегальной миграции, а, наоборот, вынудить еще больше людей не связываться с процедурами легальной регистрации в России. Заместитель директора Центра политических технологий А. Макашкин полагает, что в обществе существует запрос на уголовные дела против крупных организаторов нелегальной миграции, а если по новому закону под суд будут попадать пенсионеры, решившие подзаработать в этой сфере, для властей это может грозить негативным резонансом»².

¹ Независимая газета. 23 января 2012 г. http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

² Литой А. Закон против «резиновых квартир» оспорят в Конституционном суде // РБК daily. 10.01.2013 г. <http://subscribe.rbc.ru/2013/01/10/society/562949985473594>

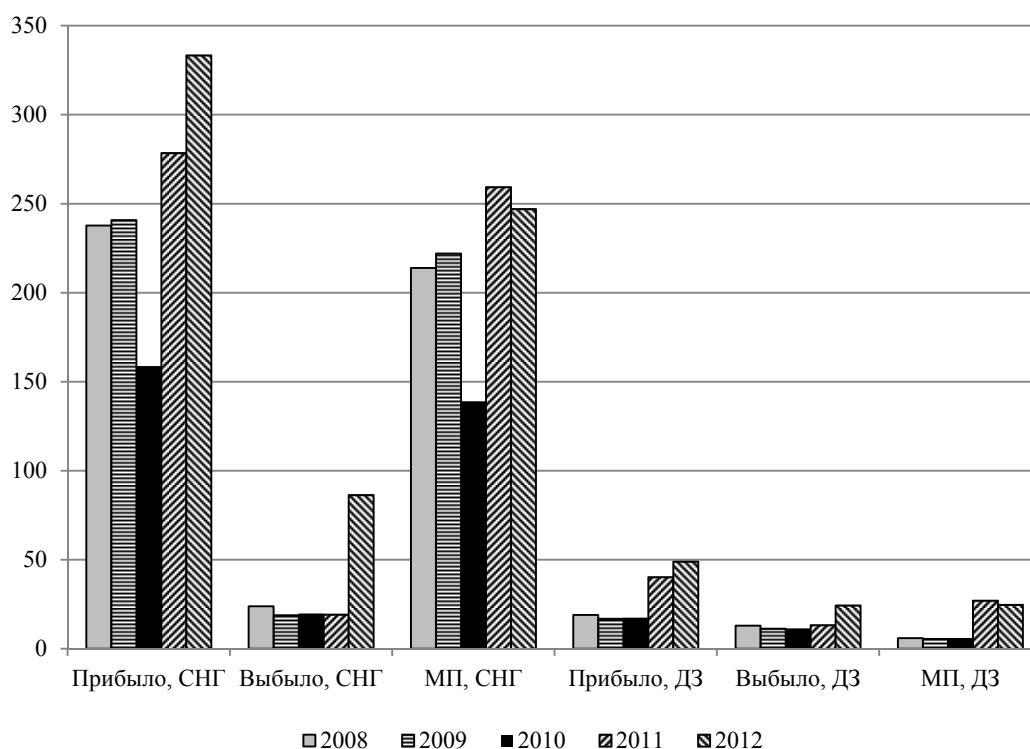
5.2.2. Масштабы и динамика постоянной миграции

Одним из примеров мотивированной тяги российских властных структур к постоянным новациям являются регулярно случающиеся изменения порядка миграционного учета. Мотив – рост или хотя бы стабилизация численности населения страны, многократно заявленные в последние годы в качестве одной из центральных задач государства. В формировании прироста населения страны участвуют две составляющие – естественный и миграционный прирост/убыль. Что касается естественного прироста, то, согласно данным Росстата, за 11 месяцев 2012 г. он составил 4,6 тыс. чел. Аналогичный период 2011 г. показывал естественную убыль населения в размере 129,7 тыс. чел. Сама по себе смена знака с минуса на плюс, возникающая в результате множества факторов, заслуживает отдельного внимания. Однако вклад миграционной составляющей в общий рост численности населения был неизмеримо выше и составил 98,3% (276,2 тыс. чел.). Тем не менее доподлинно судить о размерах миграционного прироста населения страны и тем более сравнивать его с предыдущими – формально менее позитивными в смысле динамики населения – годами не представляется возможным. В 2011 г. в России в очередной раз изменился порядок статистического учета мигрантов. В соответствии с ним в учет долгосрочной миграции населения (которая и участвует в расчетах общего прироста населения) к мигрантам, зарегистрированным по месту жительства, добавились лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более (в предыдущие годы статистика учитывала мигрантов, зарегистрированных по месту жительства, а также по месту пребывания на срок более 12 месяцев¹). Методологические различия, по-видимому, связаны с тем, что в течение 90 дней (т.е. тех самых 3 месяцев, «недостающих» до одного года) мигранты могут находиться без регистрации по месту пребывания в жилом помещении², и в итоге их пребывание длится в течение года, что соответствует международным рекомендациям по учету долговременных мигрантов. С одной стороны, логика этих изменений конъюнктурна: наконец-то найден механизм демонстрации того, что население России не сокращается или даже растет. С другой стороны, увеличение учитываемой статистикой миграции хотя бы некоторым образом приближает ее к реальным цифрам, озвучиваемым оценочно исследователями.

На *рис. 5* показано, как сказались изменения миграционного учета на фиксируемых статистикой параметрах миграционных потоков.

¹ А еще ранее к мигрантам, формирующим миграционный прирост России, относились только зарегистрированные по месту жительства, а зарегистрированные по месту пребывания – на любой срок – не считались в миграционном приросте.

² Хотя в Федеральный закон № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства» изменений не последовало.



Примечание. К странам дальнего зарубежья, кроме традиционно относимых, в соответствии с методологией Росстата причислены Грузия и страны Балтии.

Источник: Социально-экономическое положение России. Статистические бюллетени Росстата за 2008 – 2012 гг. Росстат, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

Рис. 5. Общие параметры миграционных потоков России со странами СНГ и дальнего зарубежья (ДЗ), январь – ноябрь 2008–2012 гг., тыс. чел.

Во-первых, почти все показатели резко выросли в 2011 г., когда, собственно, и изменился порядок учета, и продолжили этот тренд в 2012 г. Особенно это заметно по масштабам внутрироссийской миграции и прибытиям из стран дальнего зарубежья. Подтверждается тезис о действительной важности миграции в жизни россиян без смены официального места жительства. Рост внутрироссийской миграции за сопоставимые периоды 2010 и 2012 гг. был двукратным. Впервые начиная с 1992 г. параметры регистрируемой внутрироссийской миграции в 2012 г. вышли и даже значительно перешагнули рубеж 3 млн чел. Напрямую сопоставлять данные 1992 и 2012 гг. неправомерно. В 1992 г. в составе 3,2 млн передвигающихся человек не было и миграций с переменой места пребывания, но регистрации подлежали имеющие временную прописку (сейчас нет такого понятия). Сейчас в почти 3,5 млн внутрироссийских мигрантов входят меняющие и место жительства, и место пребывания. По данным Росстата, за январь – ноябрь 2011 г. можно установить, что доля мигрантов, регистрирующихся на постоянное место жительства, составила 67%. Если эти данные (ныне отсутствующие в официальной статистике) экстраполировать на 2012 г., то получится, что численность внутрирос-

сийских мигрантов составила не 3,5 млн, а 2,3–2,4 млн чел., тогда «советские» параметры внутрироссийской миграции предстают пока по-прежнему недостижимыми.

Неполный учет миграции ведет к разночтениям в данных о численности населения по текущему учету и переписям населения (2002 и 2010 гг.)¹, когда в ряде сибирских и дальневосточных регионов выявляли во время переписей нехватку населения в сравнении с текущим учетом. Одновременно в регионах центра получалось прямо противоположное².

Во-вторых, на миграционном приросте, на максимизацию которого, собственно, и были направлены изменения правил учета миграции, нововведения повлияли не очень значительно. По отношению к 2010 г., когда объемы миграции сократились в связи с отменой упрощенного получения гражданства для многих категорий мигрантов из стран СНГ, прирост в 2012 г. увеличился значительно, но лишь немного по отношению к 2007–2009 гг. Похоже, что новая методика учета – ответ на сокращение миграции в 2010 г.

Изменение порядка учета привела также к резкому росту выбытий из России. Это относится и к выбытиям в дальнее зарубежье, но еще больше – к выбытиям в страны СНГ. В предыдущие годы, когда в разработку попадали только данные о действительно «постоянной» миграции, размеры выбытий из России в другие государства были ничтожными. «Добавки» миграции по «месту пребывания» дали 4,5-кратный скачок выбытий в СНГ в 2012 г. по сравнению с аналогичным периодом 2011 г. Все это свидетельствует о том, что в действительности в миграционном приросте России теперь есть и существенная «квазивременная» составляющая, когда каждый месяц после 9 месяцев пребывания люди должны регистрироваться вновь, возможно, и не выезжая из страны, но это интерпретируется миграционной статистикой как новая миграция. Кто-то из этих людей действительно должен быть отнесен к постоянному населению России, кто-то – нет. Есть еще нелегитимная миграция, о размерах которой можно говорить только оценочно (приведенные в Концепции сведения – 3–5 млн чел.), и в ней, по данным обследований³, 20–25% составляют мигранты, которые находятся на территории России уже давно и имеют намерение оставаться здесь навсегда. Видимо, небольшая доля из них попадает теперь в учитываемую Росстатом миграцию, но, конечно, далеко не все.

¹ Переписи также грешат некорректным счетом населения, применительно к отдельным категориям населения есть как недоучет, так и переучет.

² Подробнее об этом см.: Мкртчян Н.В. Миграция как компонент динамики населения регионов России: оценка на основе данных переписи населения 2010 года // Известия РАН. Серия географическая. 2011. № 5. С. 28–41

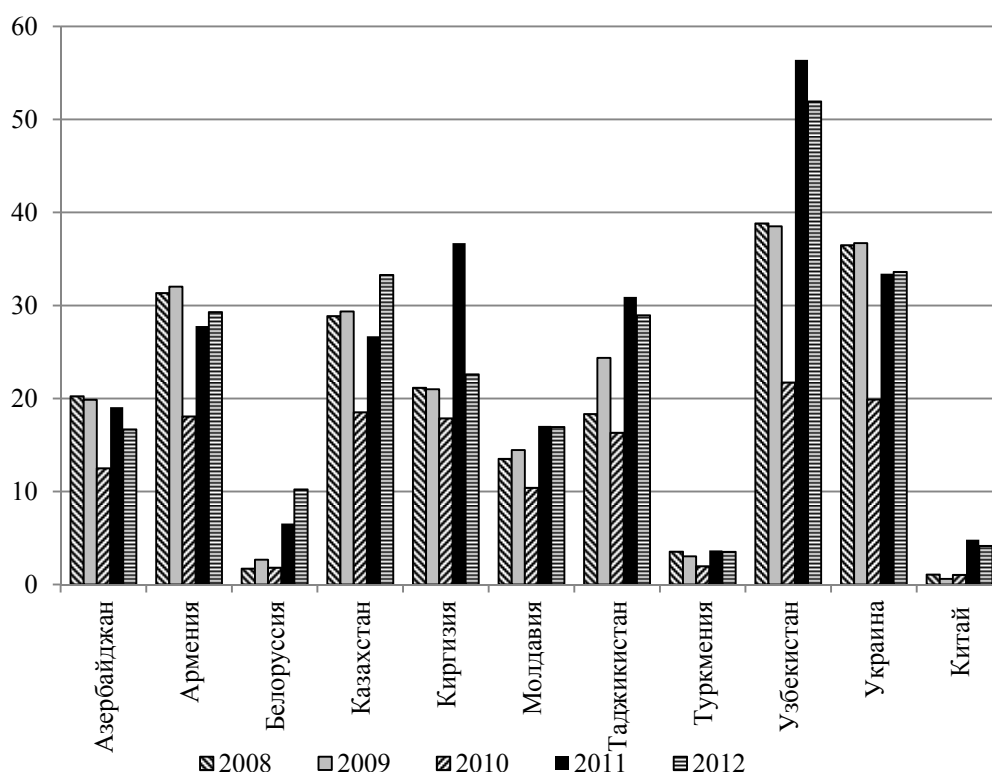
³ Обследования Центра миграционных исследований, выполненные по проектам: «Управление миграцией в условиях демографического кризиса» (2007–2010 гг., грант Фонда Макаруров, рук. Ж.А. Зайончковская), «Стратегическое партнерство по продвижению прав и расширению возможностей женщин – трудовых мигрантов в России» (2010–2011 гг., грант Фонда в поддержку гендерного равенства ООН-Женщины, рук. Е.В. Тюрюканова).

5.2.3. Миграция со странами СНГ

Миграция со странами СНГ по-прежнему определяет общий фон миграционных процессов в России. Это касается и «постоянной», и трудовой миграции.

Прибытия из СНГ выросли в 2012 г. почти на 20%. Однако, как уже упоминалось, гораздо сильнее увеличился обратный поток. Несмотря на известные проблемы миграционной статистики на всем постсоветском пространстве, данные и статистики стран СНГ, и российской статистики показывают, что Россия остается главной принимающей страной для большинства из них. Но акценты меняются.

В прибытиях в Россию незыблемым остается 1-е место Узбекистана. Только за год поток оттуда вырос почти на 40%. Каждый 4-й мигрант, приехавший в Россию в 2012 г., является выходцем из Узбекистана. Заметно усилились белорусское и казахское направления. Казахстан вновь – как в 1990-е годы – вошел в тройку лидеров по прибытиям в Россию, незначительно отстав от Украины (*рис. 6*). Несмотря на отмечаемый в 2012 г. рост значимости Казахстана и Украины как миграционных партнеров России, в целом доля мигрантов из них в потоках в Россию сократилась с 56% в 2000 г. до 38% в 2012 г.



Источник: Социально-экономическое положение России. Статистические бюллетени Росстата за 2008–2012 гг. Росстат, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

Рис. 6. Миграционный прирост России со странами СНГ и Китаем, январь – ноябрь 2008–2012 гг., тыс. чел.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., численность жителей России, имеющих гражданство Узбекистана, увеличилась по сравнению с переписью 2002 г. в 1,8 раза, Киргизии – в 1,5 раза, Таджикистана – в 1,4 раза. Одновременно численность жителей России, имеющих гражданство всех остальных стран СНГ, включая Украину и Молдову, снизилась. Следует, правда, понимать, что рост численности граждан Средней Азии наблюдается на фоне относительно небольшого числа граждан этих стран, по данным предыдущей, 2002 г., переписи, и суммарно пока она не достигает 500 тыс. чел.¹ Однако общие тенденции замещения украинско-молдавского потока среднеазиатским, как в трудовой, так и в «постоянной» миграции, налицо.

Важным фактом, влияющим на особенности миграционного обмена России со странами СНГ, стало фактическое прекращение в 2012 г. действия механизма упрощенного порядка предоставления российского гражданства в соответствии с международными соглашениями с Казахстаном, Киргизией и Белоруссией². В итоге число людей, получивших гражданство России в соответствии с международными соглашениями, за январь – ноябрь 2012 г. сократилось на 92%, в результате почти на треть сократилось общее число лиц, принятых в гражданство РФ. По данным ФМС России, за январь – ноябрь 2012 г. оно составило 83,6 тыс. чел. В целом за год Россия не выйдет даже на уровень совершенно провального по этому показателю 2010 г. Тогда российское гражданство приобрели 111,4 тыс. чел.

Отсутствие возможностей для получения российского гражданства «упрощенным путем» стимулировало интерес мигрантов к принятой в 2006 г. и сильно буксовавшей в предыдущие годы Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Участники программы и члены их семей получают гражданство в особом порядке. В соответствии с программой, в течение 2007–2010 гг. предполагалось содействовать в переселении в Россию 300 тыс. соотечественников. Однако реальное число участников программы оказалось существенно меньшим: на 1 января 2012 г. участниками Госпрограммы (совместно с членами их семей) стали около 58 тыс. чел.³ За 2012 г. ситуация существенно изменилась. Участниками Госпрограммы за 11 месяцев стали почти 47 тыс. чел. (с членами семей), что почти в 1,7 раза больше, чем за аналогичный период 2011 г.⁴ Таким образом, на 6-м году после начала реализации Госпрограммы удалось вплотную приблизиться только к стартовой отметке, заявленной в Госпрограмме еще на 2007 г. и равной 50 тыс. чел. Реанимация Госпрограммы, даже после резкого сокращения возможностей для соотечественников получения в упрощенном порядке российского гражданства без участия в ней, удалась не полностью. По-видимому, мигрантов

¹ Подробнее об этом см.: Денисенко М., Чудиновских О. Миграции между странами СНГ // Демоскоп Weekly. 2012. № 533–534. <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php>

² Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2011 г. Тенденции и перспективы. Вып. 33. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2012. Раздел 5.2. С. 347.

³ Численность и миграция населения в Российской Федерации в 2011 г. Росстат, 2012.

⁴ Данные статистической формы 1-РД, разрабатываемой ФМС России.

не устраивают условия Программы: ехать можно строго в определенные, чаще всего миграционно непривлекательные, регионы. Внутри них – зачастую только в отдельные периферийные, как правило, сельские, районы. Предполагалось, что соотечественники будут прибывать на конкретные рабочие места, заключать договора с работодателями, но этот механизм работал «со скрипом». Программа, имеющая в целом гуманитарный характер, ошибочно позиционировалась как средство решения трудоресурсных проблем некоторых российских регионов.

В 2012 г. Госпрограмма была переутверждена в новой редакции¹ и стала бессрочной. Отменены наиболее спорные ее позиции. После многолетней критики экспертного сообщества изменено понятие «территория вселения». Теперь прием соотечественников может осуществляться не только на части субъекта Российской Федерации, участвующего в выполнении Госпрограммы, но и на всей его территории. Возможность переехать получили не только соотечественники, планирующие устроиться на определенную вакансию, но также те из них, кто планирует продолжить свое образование, заниматься бизнесом, сельскохозяйственной деятельностью и агропромышленным производством, вести личное подсобное хозяйство.

Можно ожидать, что новая редакция Госпрограммы позволит несколько повысить заинтересованность к участию в ней зарубежных соотечественников. Но для более полной реализации переселенческого потенциала соотечественников этого недостаточно. Видимо, следует пересмотреть само отношение к соотечественникам как к некоему «ресурсу», который можно перераспределять в нужных государству направлениях, и перестать полагать, что чиновники лучше знают, куда селиться людям, которых Россия к себе приглашает. В условиях, когда миграционные потоки, направленные в страну, постепенно становятся всё более этнокультурно чуждыми принимающему российскому социуму, привлечение соотечественников должно рассматриваться прежде всего как ценная с этнокультурной точки зрения компонента, и чем она будет больше, тем меньших усилий потребуются в плане интеграции со стороны государства и принимающего социума. По мнению В.И. Мукомеля, репатрианты-соотечественники, прекрасно владеющие русским языком, знающие российскую культуру, по сравнению с другими группами мигрантов меньше всего нуждаются во вторичной социализации².

5.2.4. Трудовая миграция

Все последние годы трудовая миграция постепенно замещала постоянную миграцию. Сегодня мы наблюдаем, что они «переплелись» не только с точки зрения того, что одна из них, как правило, является предтечей другой, или с позиции того, что постоянная миграция в самой своей структуре теперь не столько семейная, с детьми и старика-

¹ Указ Президента РФ «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 14.09.2012 г. № 1289.

² Мукомель В.И. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. 2011. № 1. С. 34–50.

ми-родителями, а именно трудовая¹, но даже и статистически: среди зарегистрированных по месту пребывания на срок 9 месяцев и больше (и попавших в миграционный прирост) значительна доля трудовых мигрантов. Но о размерах этой «значительности» можно только предполагать.

Данные ФМС России о трудовой миграции в Россию, безусловно, нельзя абсолютизировать из-за значительной распространенности практик нелегального найма иностранных работников. Их можно рассматривать только как некую базовую точку отсчета. Они свидетельствуют о том, что в 2012 г. серьезных изменений в масштабах, в географии стран, из которых приезжают иностранные работники, в их отраслевой структуре занятости, в распределении по регионам России не произошло.

За 2012 г. ФМС России выдала 1404 тыс. разрешений на работу, что на 13% больше, чем за прошлый год. Однако гораздо более распространенным, чем в 2011 г., каналом для легализации труда иностранных граждан стало получение патентов. В соответствии с действующим законодательством патенты приобретаются иностранными работниками для работы у резидентов – физических лиц. По состоянию на конец 2012 г. количество действительных патентов составило почти 970 тыс. штук. Часть мигрантов оформляет патенты не на 12 месяцев, а на гораздо более короткий срок, поэтому количество выданных патентов ФМС (1229 тыс.) несколько больше числа действующих. Часть продлевает их действие (1914 тыс. штук). Так или иначе, но, исходя из приведенных цифр, следует, что около 1 млн иностранцев в 2012 г. работали по патентам. Этот канал легализации стал полноправным «партнером» занятости по «разрешению на работу».

Еще чуть более 40 тыс. чел. трудились в России по разрешениям на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС), почти 5 тыс. – по оргнабору.

Таким образом, общее число трудовых мигрантов, легально трудившихся в 2012 г., составило примерно 2,5 млн чел.

Как и все последние годы, подавляющая часть трудовых мигрантов – 85% среди получивших разрешение на работу – прибыли из безвизовых стран СНГ. Работать же по патентам согласно действующему законодательству могут только работники из безвизовых стран. Из статистики данных о выданных ФМС патентах на работу у физических лиц следует, что 81% их – представители трех республик Средней Азии с явным доминированием Узбекистана, затем следуют Таджикистан и Киргизия². В действительности преобладание среднеазиатской составляющей трудовой миграции есть, но выражено, по-видимому, менее сильно, так как необходимость наличия документов (разрешения на работу или патента) у выходцев из Средней Азии сильнее, чем у мигрантов из западных республик бывшего СССР. По данным о странах происхождения иностран-

¹ Так, в 2003 г. среди прибывших из стран СНГ насчитывалось 15,4% детей до 16 лет и 17,5% лиц старше трудоспособного возраста. К 2010 г. доля молодых возрастов упала до 10,4%, старших – до 9,5%. За счет этого всего за 8 лет доля лиц, находящихся в трудоспособных возрастах, возросла на 20% и ныне составляет почти 81%.

² Помесячные данные о странах происхождения мигрантов, получивших разрешение на работу, не публикуются.

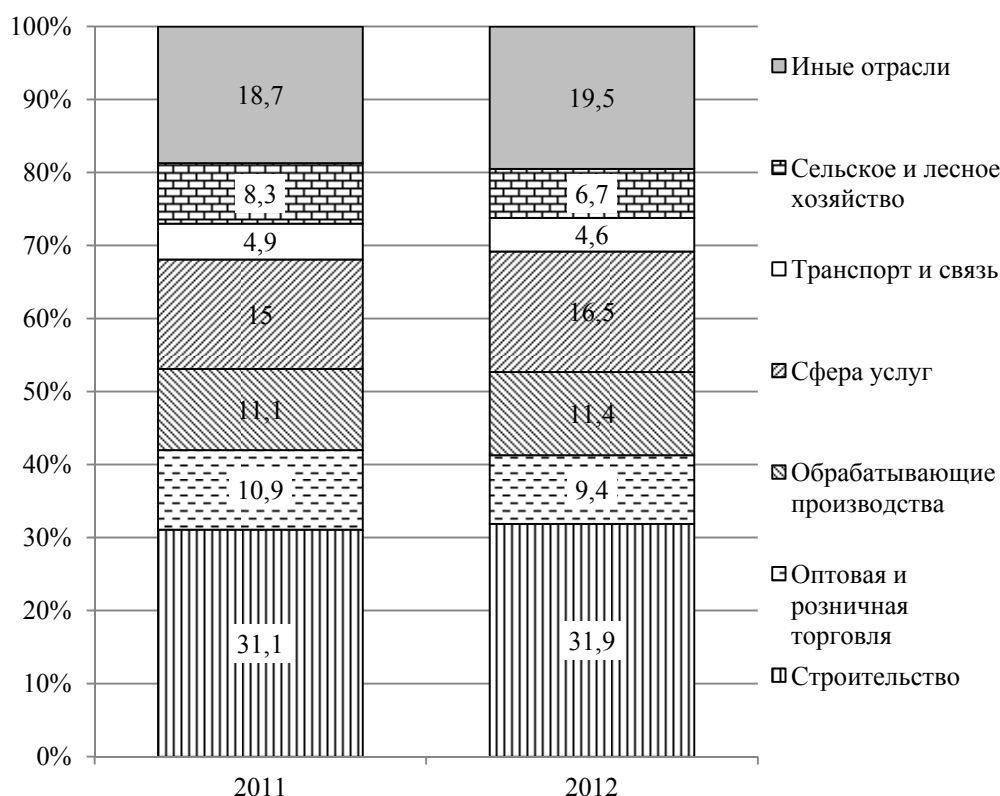
ных работников за 2011 г., работники из среднеазиатских республик получают примерно 70% всех разрешений на работу¹.

Отраслевое распределение мигрантов-безвизовиков, работающих по разрешениям на работу, представлено на *рис. 7*. Оно свидетельствует о почти полном повторении ситуации 2011 г. По-прежнему среди работающих официально граждан стран СНГ почти треть задействованы в строительстве. А занятость в оптовой и розничной торговле, год от года снижаясь, с 30% в 2005 г. ныне «перешагнула» 10%-й рубеж. Однако и данные обследований, и свидетельства экспертов показывают, что реального сокращения мигрантского модуля в ритейле, особенно в крупнейших городах страны, не было. Напомним, что после событий в Кондопоге летом 2006 г. с апреля 2007 г. правительством России была введена так называемая «нулевая» квота на занятость иностранных работников в розничной торговле алкогольными напитками, фармацевтическими товарами, в палатках и на рынках и вне магазинов. Запрет привел к резкому снижению официальной численности занятых в этой сфере, но не уничтожил ее, а способствовал очередному витку сокрытий: иностранные работники, трудящиеся в продовольственных магазинах, оформлены в штат компаний, предоставляющих услуги по разгрузке товара и уборке помещений, а не собственно магазинов². Но, по некоторым данным, с лета 2011 г. ФМС расширила нормы о «нулевой» квоте на работу в розничной торговле и на внештатных сотрудников, оформленных в штат сторонней организации (например, клининговой компанией). Расчеты директората крупнейших торговых сетей показывают, что иностранные граждане, работающие на аутсорсинговые компании, после перехода в штат магазинов будут обходиться работодателям примерно на 15–20% дешевле. В итоге впервые за шесть лет существования «нулевой» квоты для нормализации ситуации в супермаркетах и других учреждениях розничной торговли и недопущения роста цен на продукцию из-за повышения зарплат работникам торговли в октябре 2012 г. на заседании правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства Минтруду было поручено подготовить проект постановления правительства об отмене «нулевой» квоты для иностранных работников в рознице. В соответствующем Постановлении Правительства РФ от 1.12.2012 г. № 1243 «Об установлении на 2013 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации» «нулевая» квота на занятость в розничной торговле на 2013 г. была заменена комплексной: 25%-ной квотой для иностранных работников, занимающихся продажей алкоголя, включая пиво;

¹ Итоги деятельности ФМС России в 2011 г. Сборник материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы / Под общ. ред. К.О. Ромодановского. М.: ФМС России, 2012. С. 114.

² Представитель X5 Retail Group М. Сусов заявил: «Сейчас около четверти сотрудников магазинов – как правило, это уборщики, грузчики, фасовщики — являются сотрудниками аутсорсинговых компаний, предоставляющих персонал. Розничная торговля в крупных городах испытывает колоссальную нехватку рабочей силы». См.: Крекнина А., Грибцова Ю., Малахихин М. Гастарбайтерам разрешат работать в магазинах официально // Ведомости. 17 октября 2012 г.

«нулевой» квотой по другим видам деятельности (торговля фармацевтическими товарами, торговля на рынках и в палатках, а также вне магазинов).



Источник: данные ФМС России (статистическая форма 1-РД).

Рис. 7. Отраслевая структура занятости иностранных работников-безвизовиков в России (по уведомлениям о заключении трудового или гражданско-правового договора), 2011–2012 гг., %

С 1 июля 2010 г. в России действует новый порядок регулирования трудовой деятельности для отдельных категорий иностранных работников¹: трудящихся у физических лиц (для них введены патенты) и высококвалифицированных специалистов (ВКС). По существу, работа иностранцев на основании патентов и в большинстве случаев – разрешений на работу призвана обслуживать нижнюю, широкую и емкую рабочими местами части трудовой пирамиды страны, в то время как работники, трудящиеся на основании разрешений на работу для ВКС, должны пополнять верхнюю элитную и узкую части пирамиды.

Развитые страны мира, столкнувшиеся со снижением прироста или убылью трудоспособного населения, были вынуждены прибегать к трудовой миграции низкоквали-

¹ Федеральный закон от 19.05.2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

фицированной рабочей силы. Но уже давно чрезвычайно актуальной и значимой для них стала и миграция высококвалифицированной рабочей силы, в частности, циркулярная миграция, предполагающая в том числе временные формы занятости. В России заинтересованность в такого рода миграции впервые проявилась с принятием поправок в действующий Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», выделяющих ВКС в отдельную группу. Теперь она состоит из трех категорий, для идентификации которых применяются разные количественные критерии получения дохода: специалисты, являющиеся научными работниками или преподавателями, в случае приглашения их для соответствующих занятий (заработная плата – не менее 1 млн руб. за год); иные иностранные работники (не менее 2 млн руб. за год) и без учета требований к размеру зарплаты – иностранцы, задействованные в реализации проекта «Сколково». Хотя категория ВКС была законодательно выделена в середине 2010 г., фактически выдача разрешений на работу для ВКС началась в 2011 г. Однако существенной динамики здесь, как и в случае с выдачей патентов, год от года не наблюдается. Число фактически выданных разрешений на работу для ВКС за 2012 г. лишь на 2% отличается от их количества в 2011 г. и составляет 10 412 чел., свыше 90% из них – граждане визовых стран. Таким образом, пока этот канал должным образом не заработал, он имеет некоторое значение только для Москвы (59% всех разрешений на работу ВКС в 2011 г.¹), а подавляющую часть привлеченных ВКС составляют не научные работники и интеллектуальная элита, а занимающиеся управленческой деятельностью в деятельности с недвижимым имуществом и в ритейле.

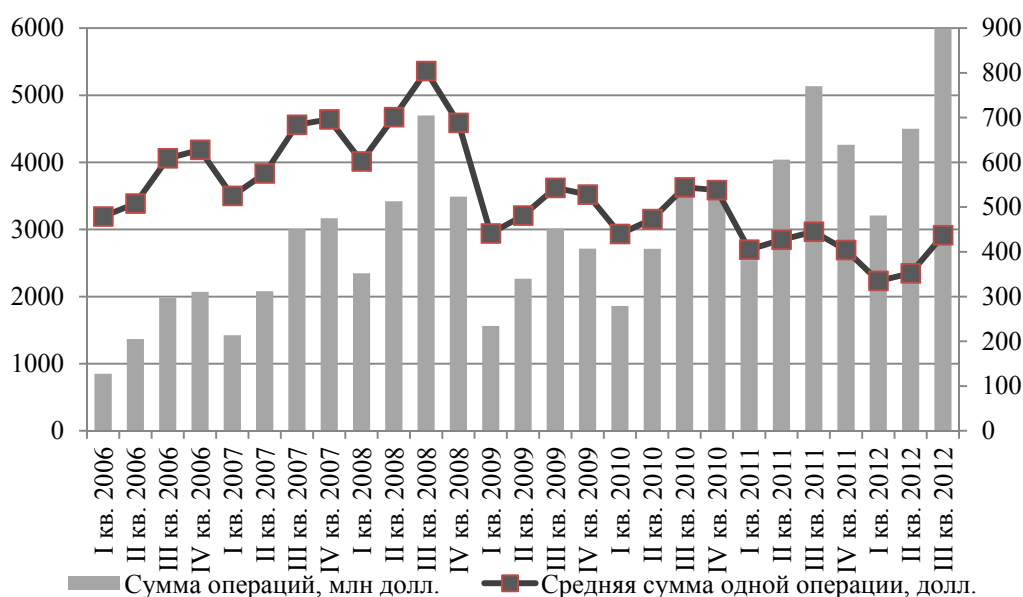
Объем трансграничных переводов денежных средств мигрантов из России в страны СНГ продолжает увеличиваться. В III квартале 2012 г. он достиг почти 6 млн долл., на 17% превысив аналогичный показатель в 2011 г. и на треть – параметры II квартала 2012 г. (рис. 8). Однако в целом «соотношение сил» между переводами в страны дальнего зарубежья и СНГ продолжает неуклонно расти в пользу первых. Если в 2006 г. объем переводов из России в дальнее зарубежье был в 1,6 раза больше, чем в СНГ, в 2010 г. – в 1,4 раза больше, то в 2012 г. – уже в 2,3 раза. При этом понятно, что в перечислениях в Китай найти «мигрантский след» вполне возможно, но сделать это применительно к денежным потокам в Швейцарию, Гонконг или Кипр будет сложно. Несмотря на существенные различия в объемах потоков денежных средств, направляемых в СНГ и страны дальнего зарубежья, сальдо трансграничных операций по этим двум направлениям практически не различается, так как поступления в пользу физических лиц в Россию из стран СНГ крайне незначительны.

Средняя сумма одной операции в 2012 г. была самой низкой начиная с 2006 г. Причиной этого могут быть как рост доступности для мигрантов переводов средств из

¹ Итоги деятельности ФМС России в 2011 г. Сборник материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы / Под общ. ред. К.О. Ромодановского. М.: ФМС России, 2012. С. 116–117.

России в страны СНГ (насыщение соответствующей инфраструктурой, снижение цены переводов) и отсутствие необходимости в кооперировании для осуществления перевода, так и снижение для мигрантов разницы между их зарплатой и обязательными тратами в России (на аренду жилья, продукты питания, транспорт).

Страновые размеры переводов коррелируют с мощностью миграционных потоков: на первом месте – Узбекистан, на втором – Таджикистан, затем – Украина, Киргизия. Однако в статистике переводов преобладание среднеазиатской составляющей пока не такое, как, например, по выданным патентам на работу (см. выше). На размеры переводов большое влияние оказывают также отраслевые ниши и места работы, занимаемые мигрантами из той или иной страны, и, соответственно, оплата труда. Известно, например, что украинские или молдавские строители-ремонтники зачастую получают более высокую зарплату, чем таджики, которых первые часто «поднимают» на самые трудные и грязные работы.



Источник: данные Центрального банка РФ <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs>

Рис. 8. Перечисления денежных средств из России в страны СНГ по статистике трансграничных операций физических лиц, I квартал 2006 г. – III квартал 2012 г.

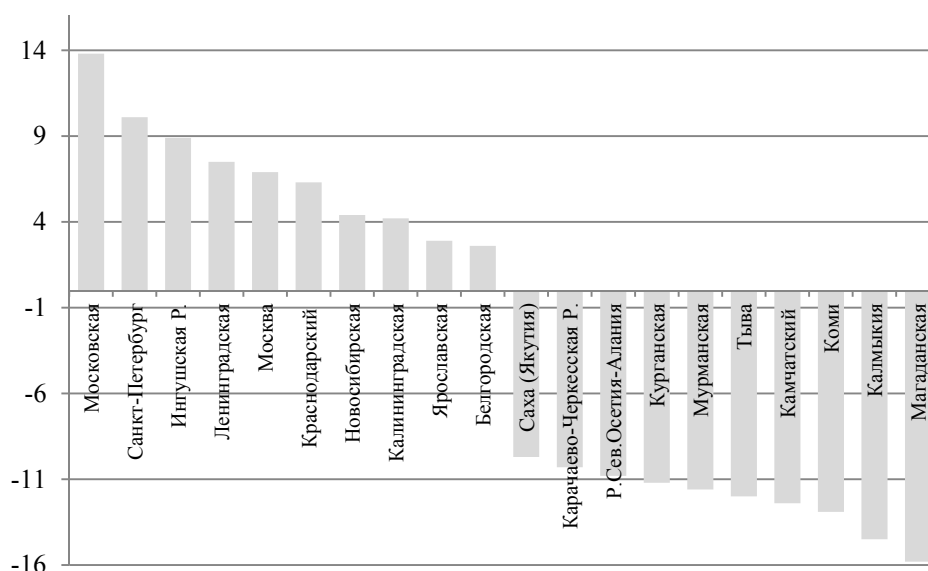
5.2.5. Внутривнутрироссийская миграция

Анализ внутренней миграции в России все в большей мере затрудняется вследствие двух обстоятельств: уже описанные изменения порядка учета мигрантов и распространенность временной внутренней миграции («отходнической»), недостаточно фиксируемой статистикой.

Благодаря изменившемуся порядку учета мигрантов за 2012 г. было зафиксировано рекордное число прибытий внутри России – 3,77 млн чел. Четверть из них пришлась на Центральный федеральный округ, еще 20% – на Приволжский федеральный округ.

46% всех внутрироссийских перемещений были связаны с движением между регионами, остальные относятся к внутрирегиональной миграции. Как и в предыдущие годы, доля межрегиональной миграции во внутрироссийской повышена в северных и дальневосточных регионах (например, в Камчатском крае, в Мурманской или Магаданской областях, на Чукотке, где все перемещения связаны с выездом на «материк», но не с движением между отдельными населенными пунктами регионов) и в особо привлекательных экономически развитых регионах Европейской части страны и нефтегазодобывающих округах.

Положительный миграционный прирост в межрегиональных перемещениях в 2012 г. имели всего 18 российских регионов, из которых особенно выделились 6: Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край и Ингушетия¹ (рис. 9). Реальность такова, что на четыре пристоличных региона ныне выпадает около 75% положительной межрегиональной нетто-миграции. При этом Московская область благодаря активному жилищному строительству и ценам на недвижимость вновь, как и в 2011 г., опередила Москву. В противоположность этому в другой «парной конструкции» Санкт-Петербург, как и во все предыдущие годы, привлёк многократно больше внутренних мигрантов, чем Ленинградская область.



Источник: данные Росстата.

Рис. 9. Коэффициент миграционного прироста во внутрироссийской миграции, регионы с максимальными и минимальными значениями показателя, 2012 г., %

¹ Данные по Ингушетии представляются весьма сомнительными как в силу больших проблем с учетом населения, выявленных в ходе Всероссийской переписи населения 2010 г., так и вследствие того, что во всех остальных республиках Северного Кавказа коэффициент миграционного прироста во внутрироссийской миграции имеет отрицательные, к тому же высокие, значения.

Московская область сегодня является безусловным лидером внутренней миграции в России, в 2011–2012 гг. она ежегодно привлекала только по этому каналу примерно по 100 тыс. чел. По данным ТДН «Жилищный капитал», жители из других регионов России составляли в 2012 г. 48% общего числа покупателей квартир в Подмосковье¹. А ведь весьма заметную роль в регионе имеют также временная трудовая миграция, лишь частично присутствующая в этой статистике, и полностью отсутствующая – маятниковая. Емкость рынка труда Москвы в сочетании с относительно более дешевым, чем в столице, жильем и малым вводом нового бюджетного жилья в Москве становится главным фактором аттрактивности Московской области. Соседствующие с Москвой города и районы Московской области уже давно выполняют роль «спальных районов» столицы. Более чем на 50% всех вакансий в базе московского агентства «Империя кадров» претендуют жители регионов, а когда речь идет о позициях начального уровня, требующих опыта работы всего один-два года, то этот показатель доходит до 70%².

Изменения порядка учета позволили зафиксировать ранее камуфлируемое миграционной статистикой, но вытекающее из статистики жилищного строительства³ расплозание Москвы в Подмосковье.

Кроме того, сравнение данных на уровне городов и административных районов субъектов РФ, собранных по «старой» и «новой» методикам миграционного учета, на примере отдельных регионов Центрального федерального округа показало, что новая методика учета мигрантов ведет также к поляризации миграционной ситуации внутри регионов: региональные центры увеличивают миграционный прирост населения, а отток из периферийных районов, из сельской местности и малых городов увеличился.

По-видимому, теперь статистика миграции «видит» и значительную часть учебной миграции, ранее многие студенты, регистрирующиеся в общежитиях на срок менее 1 года, в нее не попадали.

5.3. Основные тенденции развития системы образования

В 2012 г. в российской системе образования можно выделить несколько ключевых событий, которые будут определять ее развитие в ближайшие годы:

- 1) проведение в апреле 2012 г. открытого публичного конкурса по распределению контрольных цифр приема в вузы на 2012/2013 учебный год и установление нормативных затрат по специальностям (направлениям подготовки), по которым будет осуществляться финансовое обеспечение реализации государственного задания в указанном учебном году;
- 2) подписание Президентом РФ В.В. Путиным 7 мая 2012 г. серии Указов, которые напрямую определяют целый ряд направлений государственной образовательной политики;

¹ Жители из регионов России переезжают в Подмосковье. <http://realty.rambler.ru/news/living/1916583/>

² Каримова А., Львов Ю. Передвижение и наказание // Коммерсантъ Деньги. 30 января 2012 г.

³ Ввод квартир в Московской области существенно опережает аналогичный показатель в Москве с 2006 г., а в подушевых показателях – с 2002 г.

- 3) принятие государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг.;
- 4) принятие Закона «Об образовании в Российской Федерации»;
- 5) принятие федерального бюджета, который существенно изменил приоритеты федеральной государственной политики в финансировании системы образования;
- 6) проведение Минобрнауки России мониторинга деятельности федеральных государственных вузов и филиалов, выявление вузов «с признаками неэффективности» (неэффективных вузов);
- 7) проведение Минобрнауки России мониторинга деятельности аккредитованных негосударственных вузов и филиалов для выявления неэффективных вузов;
- 8) проведение Минобрнауки России мониторинга заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов.

Все указанные события вызвали широкую общественную дискуссию относительно дальнейших направлений развития образования, а также выявили множество новых проблем, с которыми уже столкнулась или столкнется в ближайшем будущем данная сфера.

1. Проведение в апреле 2012 г. открытого публичного конкурса по распределению контрольных цифр приема в вузы (КЦП) на 2012/2013 учебный год и установление нормативных затрат по специальностям (направлениям подготовки), по которым будет осуществляться финансовое обеспечение реализации государственного задания в указанном учебном году.

Это событие крайне важно, поскольку в рамках проводимого конкурса к получению контрольных цифр приема (бюджетных мест) впервые были допущены негосударственные вузы. Тем самым стал реализовываться принятый в ноябре 2011 г. закон¹, который сделал аккредитованные негосударственные вузы участниками на конкурсной основе реализации государственного задания на подготовку кадров, получателями бюджетных субсидий, «оплачивающих» его выполнение.

При принятии указанного закона отмечалось (в пояснительной записке к нему), что реально претендовать на государственное задание могут не более 40 негосударственных вузов из 450 действующих. Это показывало, что неформальная оценка качества высшего образования в негосударственном секторе крайне низкая.

По факту проведения конкурса государственное задание получили все 313 государственных вузов, подведомственных Минобрнауки России, и 54 негосударственных вуза, т.е. отпущенный законодателем лимит был превышен, хотя в целом удельный вес этих высших учебных заведений среди вузов, получающих бюджетные средства на обучение студентов, остался весьма небольшим. До сих пор нельзя оценить и удельный вес численности студентов, которые в 2012/2013 учебном году по государственному

¹ Федеральный закон от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

заданию (т.е. за счет бюджета) начали обучаться в негосударственных вузах, среди всех студентов-бюджетников, принятых на первый курс. Согласно уже упомянутой пояснительной записке считалось, что в негосударственные вузы на бюджетной основе поступят не более 4,5 тыс. человек из примерно 510 тыс. человек бюджетного приема (0,88%). Следует отметить, что единственный региональный вуз, который позволил себе принять участие в конкурсе на получение КЦП, их не получил. Это выявило весьма существенную проблему: по ст. 69 Гражданского кодекса РФ негосударственным вузам субсидии на реализацию государственного задания могут быть переданы, а вузам субъектов РФ или муниципальным вузам – передать их нельзя. Более того, пока нет механизма участия в указанном конкурсе федеральных государственных вузов, находящихся в ведении других федеральных органов исполнительной власти – не Минобрнауки России. В настоящее время идет выработка решений, как обеспечить по сути дела централизацию федеральных бюджетных средств, выделяемых на обучение бюджетных студентов, в руках Минобрнауки России с тем, чтобы все федеральные государственные вузы принимали участие в конкурсе по распределению КЦП.

Вместе с тем совершенно непонятен предмет открытого публичного конкурса, в рамках которого распределялись и будут распределяться в будущем контрольные цифры приема, поскольку все вузы – участники конкурса имеют государственную аккредитацию (это требование закона!), т.е. качество их образования формально соответствует федеральным государственным образовательным стандартам. Другими словами, перед конкурсом они равны, выделять среди них лучших и худших с правовой точки зрения некорректно. Есть вузы, которые «равнее», – это МГУ и СПбГУ, федеральные и национальные исследовательские университеты, высшие учебные заведения, которым по Указу Президента РФ дано право устанавливать свои собственные стандарты. При этом стандарты указанных университетов должны превышать федеральные.

В этих условиях алгоритм распределения контрольных цифр приема между вузами мог бы строиться достаточно просто: сначала КЦП получают статусные вузы, которые обеспечивают более высокое качество образования (выше стандарта), в тех размерах, которые они сочтут для себя оптимальными, а затем – все остальные вузы по сложившимся пропорциям, поскольку менять их нет никаких формальных оснований. Проблема только в том, что распределение абитуриентов, идущих в различные вузы, по баллам ЕГЭ не совсем совпадает с установленными государством статусами высших учебных заведений¹ и, что не менее важно, определяется не только этими статусами, но и еще целым рядом факторов (доходы семей, здоровье абитуриента, наличие у абитуриента льгот, наличие у вузов общежитий, наличие в них военных кафедр, месторасположение вуза, набор специальностей (направлений подготовки) в конкретном вузе и т.п.).

¹ К числу статусных вузов в этом тексте отнесены федеральные и национальные исследовательские вузы, МГУ и СПбГУ, вузы, устанавливающие собственные стандарты.

Следует отметить, что прошедший в апреле 2012 г. открытый конкурс по распределению КЦП между вузами и проведенный в октябре мониторинг неэффективности высших учебных заведений противоречат друг другу – ведь целый ряд вузов, признанных неэффективными, получили КЦП, т.е. выиграли конкурс. Получается, что критерии конкурса по распределению контрольных цифр приема и критерии при оценке неэффективности вузов не совпадают, эти две процедуры никак не корреспондируют друг с другом. В связи с этим представляется, что как результаты конкурса, так и результаты мониторинга не будут с доверием приняты общественностью.

2. Указы Президента РФ В.В. Путина от 7 мая 2012 г., которые напрямую определяют целый ряд направлений государственной образовательной политики.

Напрямую к системе образования относится Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». В нем ставятся задачи в сфере образования, большинство из которых должно быть реализовано в 2012 г., в частности:

- внесение в июле 2012 г. в Государственную Думу законопроекта «Об образовании в Российской Федерации» (был внесен в самом конце июля 2012 г., принят Госдумой в третьем чтении 21 декабря 2012 г.);
- разработка и реализация мер по повышению эффективности ЕГЭ (фактически это делается каждый год);
- проведение мониторинга эффективности деятельности образовательных учреждений (как уже отмечалось, данный мониторинг проведен, выявлены вузы с признаками неэффективности). Среди этих высших учебных заведений 70 вузов признаны вузами с особой спецификой, которые не подлежат оптимизации, это прежде всего МАРХИ, Литературный институт и Санкт-Петербургский университет кино и телевидения. Признано, что 49 вузов и более 100 филиалов, напротив, нуждаются в оптимизации, т.е. в модернизации учебных программ, изменении специальностей обучения, от них потребуют более эффективного использования учебных и лабораторных площадей, закупки нового оборудования и, не исключено, значительной смены преподавательского состава. Закрытие или присоединение к крупным вузам ожидается более 260 вузов и их филиалов, в том числе три московских и четыре петербургских. Наконец, по значительной группе вузов (118), среди которых РГГУ, Чеченский госуниверситет, Дальневосточный медицинский университет, решение еще не принято¹;
- разработка комплекса мер по выявлению и поддержке одаренных детей;
- утверждение стандартов среднего (полного) общего образования (утвержден);
- повышение стипендий до прожиточного минимума для студентов, обучающихся на «хорошо» и «отлично» (стипендия повышена), и ряд других.

В 2013 г. должна быть разработана Концепция математического образования.

¹ См. <http://минобрнауки.рф>

Все остальные поручения сформулированы как результирующие показатели:

- обеспечить доступность дошкольного образования к 2016 г. для всех детей (100%) в возрасте от 3 до 7 лет (в настоящее время охват указанным образованием составляет 71,5%, довести его до 100% за оставшиеся 3 года невозможно, поскольку идет восходящий демографический тренд именно в этих возрастах – детей становится больше, и очередь в детские сады в последние годы, несмотря на все усилия, не уменьшается и составила на январь 2012 г. более 2 млн детей. Расчеты показывают, что добиться требуемого результата можно, только вводя каждый оставшийся год более 500 тыс. новых мест в детских садах – не имеет значения, в государственных или частных, что практически нереализуемо);
- обеспечить вхождение к 2020 г. не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов (к сожалению, не указано, в какой из мировых рейтингов университетов надо стремиться, поскольку они построены на различных показателях, но, видимо, основное внимание будет обращено на рост публикаций в престижных журналах, повышение индекса цитируемости работ российских авторов – преподавателей вузов, рост численности иностранных студентов в российских вузах и т.п. Вряд ли задача может быть решена в течение 8 лет, тем более что в последнее время наблюдалась прямо противоположная тенденция. Но если указанный тренд будет хотя бы переломлен, то это уже будет большим достижением. Вместе с тем есть большая опасность, что основное внимание и ресурсы будут брошены на поддержку потенциальных фаворитов гонки, а остальные вузы будут стагнировать);
- увеличить к 2015 г. долю занятого населения в возрасте от 25 до 65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, в общей численности занятого в области экономики населения этой возрастной группы до 37% (по данным Росстата, в 2010 г. обучение по программам дополнительного профессионального образования (ДПО) прошло 15,8% от общей численности занятых в экономике, в возрасте 25–65 лет – 18,6%). Представляется, что удвоить данную величину к 2015 г. не удастся – физически не хватит мощностей всей системы ДПО, к которой можно отнести соответствующие программы учреждений профессионального образования, а также корпоративные образовательные центры, университеты и т.п.;
- увеличить к 2020 г. число детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста до 70–75%, предусмотрев, что 50% из них должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (в последние 10 лет охват детей 5–18 лет услугами дополнительного образования вырос до 58% в силу сокращения общей их численности. Вместе с тем в абсолютных цифрах посещаемость детьми различных учреждений дополнительного образования остается

практически стабильной весь рассматриваемый период. Представляется, что кардинально изменить данную ситуацию не удастся. Кроме того, в численности детей 5–18 лет необходимо выделять подростков в возрасте 12–14 лет и молодежь 15–18 лет, требующих особого внимания и особых программ, которых в российской системе дополнительного образования остро не хватает);

- увеличить к 2020 г. долю образовательных учреждений среднего профессионального образования (СПО) и образовательных учреждений высшего профессионального образования (ВПО), здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, с 3 до 25% (это достойная задача, но ее решение потребует скоординированных усилий федеральных и региональных органов управления в сфере образования, а также руководства образовательных учреждений СПО и ВПО).

Помимо Указа № 599 сферу образования серьезно затрагивает и Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в котором Правительству РФ поручается обеспечить:

- «увеличение к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза;
- доведение в 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- доведение к 2013 г. средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе;
- доведение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений ВПО и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе»¹.

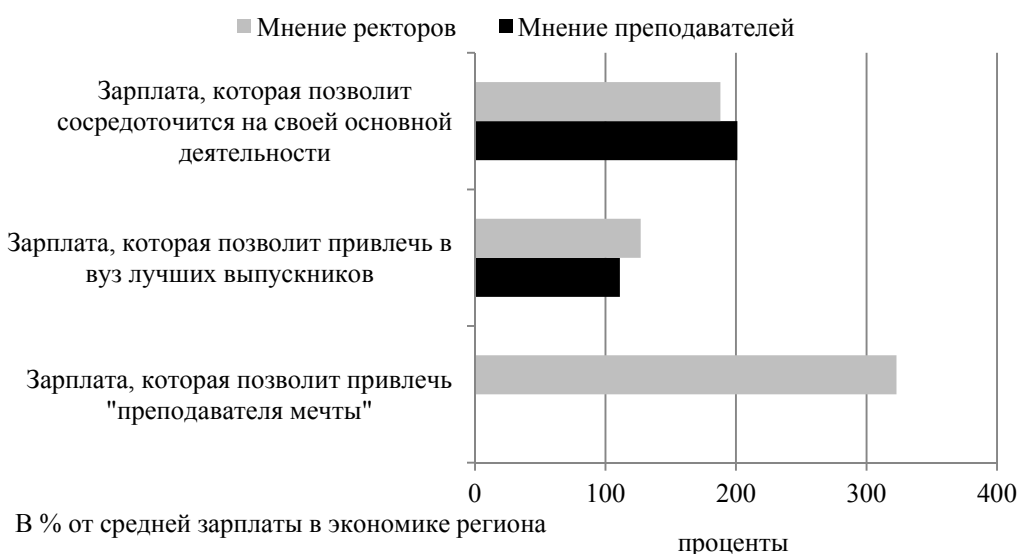
Фактически в Указе № 597 речь идет о переходе работников социальной сферы на так называемый «эффективный контракт», который а) должен обеспечить повышение мотивации работников к труду, обеспечить их закрепление в государственных и муниципальных учреждениях образования, здравоохранения и культуры, б) привлечь в социальную сферу молодых специалистов.

Подписывая «эффективный контракт», учитель или преподаватель обязуются работать только в одном образовательном учреждении, а не совмещать в нескольких (естественно, преподавательская деятельность может, а в вузе — должна совмещаться с научной). Профессорско-преподавательский состав (ППС) вузов, заработная плата ко-

¹ См. сайт Президента РФ В.В. Путина: <http://putin.kremlin.ru/>

торого поднимется до 200% от средней по экономике региона, сможет, как считается, в полной мере сосредоточиться на педагогической деятельности, повышать свой профессиональный уровень, посвящать много времени общению со студентами (в том числе их консультированию), заниматься наукой.

По данным мониторинга экономики образования, в вузах «эффективный контракт» достигается при следующих соотношениях средней зарплаты ППС и средней зарплаты в экономике региона (*рис. 10*).



Источник: мониторинг экономики образования.

Рис. 10. Соотношение средней зарплаты ППС и средней зарплаты в экономике региона для достижения «эффективного контракта» в вузах

Как следует из *рис. 10*, по мнению ректоров и преподавателей вузов, заработная плата, которая позволит ППС сосредоточиться на их основной деятельности, составляет примерно 200% от средней по экономике региона, и именно эта цифра была зафиксирована в президентском Указе.

Не подвергая сомнению искренность респондентов, отметим лишь, что данный уровень зарплаты, который представляется преподавателям и ректорам достаточным в условиях, когда средний заработок ППС не превосходит среднюю в экономике региона (или ниже этой величины), может показаться неудовлетворительным, когда он приблизится к 200%. Можно, кроме того, вспомнить, что в Указе № 1 Президента Б.Н. Ельцина данный уровень заработной платы ППС (в 2 раза выше средней заработной платы в экономике региона) устанавливался без всяких исследований и введения «эффективного контракта» 21 год тому назад, в 1991 г., а достигнуть его должны (если достигнут) только в 2018 г., т.е. более чем через четверть века.

Следует отметить еще одно немаловажное обстоятельство. Принятие данного решения по уровням заработной платы работников образования (воспитателей детских садов, учителей школ, преподавателей учреждений НПО и СПО, мастеров производственного обучения, ППС вузов) фактически отменяет все ранее сделанные наработки по определению величины нормативов бюджетного финансирования в системе образования. Эта модель – модель нормативного подушевого финансирования – в свете принятого решения по повышению заработной платы воспитателям детских садов, учителям школ и преподавателям ссузов и вузов должна быть полностью пересмотрена.

Действительно, нельзя одновременно определять, например, для экономических и управленческих вузов, расположенных в Москве, нормативы затрат по специальностям (направлениям подготовки) в размере 60 тыс. руб. на 1 студента¹, поскольку эти специальности (направления подготовки) не требуют лабораторного оборудования, и требовать, чтобы заработная плата ППС этих вузов в среднем равнялась 90 тыс. руб.²

Если фиксировать средний уровень заработной платы ППС в регионе и величину норматива финансирования по специальностям (направлениям подготовки) в расчете на 1 студента, то можно только определять размер государственного задания каждому вузу (численность бюджетных студентов), который позволит вузу платить своим преподавателям требуемую заработную плату. Практически наверняка можно сказать, что в нынешних условиях и в условиях 2018 г. данная задача не имеет решения для системы образования (хотя по некоторым вузам она, в принципе, может решаться). Кроме того, в этом случае потребуется регулировать потоки не только бюджетных, но и внебюджетных студентов, а это уже совсем другая постановка управленческой и экономической задач: в этих условиях ни о каком конкурсе по распределению КЦП речь уже просто не сможет идти.

3. Принятие государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг.

Государственная программа «Развитие образования» (ГП РО), принятая в 2012 г., становится основой реализации государственной образовательной политики. Вместе с тем в самой Программе указывается, что ее мероприятия охватывают примерно треть системы образования.

Представляется, что формально ГП РО не хуже других государственных программ. Вместе с тем следует отметить, что сформулированные в ней основные цели:

- обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики (далее – *Цель 1*);

¹См.: <http://минобрнауки.рф/>

² Величина нормативных затрат на 1 студента очной формы обучения (норматива бюджетного финансирования или норматива финансового обеспечения реализации государственного задания – все эти термины используются как синонимы) и средняя заработная плата в Москве в 2018 г., естественно, будут другими, но, судя по динамике расходов федерального бюджета на ВПО, их соотношения в 2012 г. и 2018 г. вряд ли будут сильно различаться.

- повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны (далее – *Цель 2*) – не поддаются верификации, поэтому нельзя корректно оценить, будет ли данная Программа реализована и в каком объеме.

В практике Федеральной программы развития образования (2000–2005 гг.) и Федеральной целевой программы развития образования (2006–2011 гг.), которые до ГП РО должны были служить основой для реализации целей государственной образовательной политики, не было предусмотрено публичного подведения итогов и оценки достигнутых результатов. Израсходованные бюджетные средства были по сути дела единственным измерителем эффективности их реализации. Востребованность результатов научного сопровождения указанных программ была низкой, а прикладные разработки по одной и той же теме нередко выполнялись разными организациями несколько раз без особого продвижения по внедрению полученных результатов. В этом плане ГП РО мало отличается от своих предшественниц.

Цели Программы мало связаны с ее задачами и целевыми показателями, которые являются калькой с показателей Указа № 599 Президента РФ. В силу сказанного трудно ожидать, что осуществление ГП РО поднимет российское образование на новый уровень и повысит его конкурентоспособность на мировом образовательном рынке (прежде всего на рынке высшего образования).

4. Новый Закон «Об образовании в Российской Федерации».

Закон начал разрабатываться в 2010 г., принят Государственной Думой в третьем чтении 21 декабря 2012 г. Его первая версия содержала более 900 страниц и была скомпонованным нагромождением нормативных правовых документов, регулирующих деятельность различных уровней системы образования. Указанная версия была подвергнута жесткой критике со стороны всех заинтересованных сторон, существенно переработана, и полученный результат был вынесен на всенародное обсуждение. В итоге текст закона как текст стал значительно более внятным. Но сам новый закон идеологически страдает целым рядом изъянов по сравнению с Законом «Об образовании» 1992 г. Старый закон указывал вектор развития системы образования в сторону большей свободы как педагогической, так и экономической деятельности образовательных учреждений. Можно считать, что его кредо состояло в обеспечении роста разнообразия в системе образования: развитие негосударственного сектора, многообразие образовательных учреждений, вариативность образовательных программ, многоучредительство (соучредительство) образовательных учреждений, разнообразие источников финансирования, рост участия общественности в управлении образованием, его открытость обществу.

Новый закон – это закон, где при декларировании роста демократии и свободы все подчиняется достаточно выраженным регулирующим воздействиям государства.

Старый закон был законом развития, новый закон в значительной степени закрепляет статус-кво.

Кроме того, новый закон во многом носит декларативный характер и в силу своей декларативности не очень пригоден для разрешения реальных конфликтных ситуаций в сфере образования (что есть основная функция любого закона).

5. Принятие федерального бюджета, который отражает существенное изменение приоритетов федеральной политики в финансировании системы образования.

Расходы на образование федерального бюджета (далее – ФБ) в 2013 г. и на плановый период 2014–2015 гг. установлены в следующих объемах (табл. 7):

Таблица 7

Расходы федерального бюджета на образование в 2013 г. и на плановый период 2014–2015 гг. по проекту ФБ и принятому ФБ (млрд руб.)

	2013 про- ект ФБ	2013 ФБ	2014 про- ект ФБ	2014 ФБ	2015 про- ект ФБ	2015 ФБ
Образование	605,7	607,2	547,7	548,5	572,6	572,5
Дошкольное образование	7,6	7,7	6,0	6,3	5,7	5,8
Общее образование	67,4	67,7	19,3	19,9	19,0	19,6
Начальное профессиональное обра- зование	4,3	4,3	4,5	4,5	4,5	4,5
Среднее профессиональное образо- вание	3,6	4,1	3,6	3,7	3,8	3,8
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение ква- лификации	6,4	6,4	6,4	6,4	6,5	6,5
Высшее и послевузовское профес- сиональное образование	477,2	477,7	484,1	484,0	513,5	512,7
Молодежная политика и оздоровле- ние детей	5,3	5,4	5,3	5,3	1,0	1,0
Прикладные научные исследования в сфере образования	12,5	12,5	9,4	9,4	9,8	9,8
Другие вопросы в сфере образова- ния	21,3	21,3	9,0	9,0	8,7	8,7

Источник: Минфин России.

Как видно из табл. 7, расходы на образование федерального бюджета отличаются, но незначительно, от запланированных расходов на образование проекта ФБ: они несколько выросли в 2013 и 2014 гг. и немного снизились в 2015 г.

По сравнению с проектом ФБ выросли расходы на дошкольное образование по всем трем годам, на которые принят бюджет; в 2013 г. на 0,3 млрд руб. увеличились расходы на общее образование, на 0,5 млн руб. – на среднее и высшее профессиональное образование, на 0,1 млн руб. – на молодежную политику и оздоровление детей.

В 2014 и 2015 гг. по сравнению с проектом ФБ на 0,6 млрд руб. выросли расходы на общее образование, в 2014 г. на 0,1 млрд руб. выросли расходы на СПО и на столько же упали расходы на ВПО, в 2015 г. расходы на ВПО еще сократились – на 0,8 млрд руб. По всем остальным позициям значимых изменений не произошло¹.

Расходы федерального бюджета на образование составят 0,91% ВВП в 2013 г., 0,74% ВВП – в 2014 г. и 0,69% ВВП – в 2015 г. Соответственно запланировано существенное сокращение расходов ФБ на образование как доли от ВВП на протяжении всего планового периода (почти на четверть).

¹ Небольшие изменения могли произойти, но они находятся в пределах ошибки округления.

Доля расходов ФБ на образование также сокращается по отношению к общему объему расходов федерального бюджета: с 4,5% в 2013 г. до 3,7% в 2015 г. (в 2014 г. – 4,2%), но при этом надо учитывать, что в номинальном выражении расходы ФБ в 2014 г. заметно сокращаются, а в 2015 г. значительно увеличиваются (2013 г. – 13,4 трлн руб., 2014 г. – 13,2 трлн руб., 2015 г. – 15,6 трлн руб.). В течение 2013–2015 гг. планируется существенное изменение структуры расходов ФБ на образование (табл. 8).

Таблица 8

Структура расходов ФБ на образование на 2013–2015 гг. (в %)

	2013	2014	2015
Образование	100,0	100,0	100,0
Дошкольное образование	1,3	1,1	1,0
Общее образование	11,1	3,6	3,4
Начальное профессиональное образование	0,7	0,8	0,8
Среднее профессиональное образование	0,7	0,7	0,7
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1,1	1,2	1,1
Высшее и послевузовское профессиональное образование	78,7	88,2	89,6
Молодежная политика и оздоровление детей	0,9	1,0	0,2
Прикладные научные исследования в сфере образования	2,1	1,7	1,7
Другие вопросы в сфере образования	3,5	1,6	1,5

Источник: Минфин России.

Как видно из таблицы, в структуре расходов ФБ на образование в 2013–2015 гг. происходят следующие основные изменения:

- резко – более чем в 3 раза – сокращается удельный вес расходов на общее образование в общем объеме расходов ФБ на образование – с 11,1 до 3,4%;
- еще сильнее уменьшается удельный вес расходов на молодежную политику в общих расходах ФБ на образование – в 4,5 раза;
- незначительно растет удельный вес расходов на начальное профессиональное образование в общем объеме расходов ФБ на образование – на 0,1 п.п.;
- немного сокращается удельный вес расходов на дошкольное образование в расходах ФБ на образование – с 1,3 до 1,0%;
- практически не изменяется удельный вес расходов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в расходах ФБ на образование;
- заметно сокращаются удельные веса расходов на прикладные научные исследования в сфере образования и на другие вопросы в сфере образования в расходах ФБ на образование – соответственно на 19% и более чем в 2 раза;
- основным бенефициаром изменения структуры расходов ФБ на образование является высшее и послевузовское образование, удельный вес которого в них возрастает с 78,7 до 89,6% (на 10,9 п.п.).

Следует отметить, что расходы ФБ на общее образование в абсолютных цифрах сокращаются с 67,7 млрд руб. в 2013 г. до 19,9 млрд руб. в 2014 г. и до 19,6 млрд руб. в 2015 г. Поскольку общее образование финансируется на муниципальном уровне, при этом из региональных бюджетов в муниципальные поступают субвенции на заработную плату учителей и учебные расходы, указанное сокращение расходов ФБ на общее

образование означает рост нагрузки на бюджеты субъектов РФ, хотя и незначительный: чуть более 2% по отношению к общему объему консолидированных бюджетов регионов на образование, однако для конкретных регионов это изменение может оказаться большим.

Драматически сокращаются расходы ФБ на молодежную политику и оздоровление детей – с 5,4 млрд руб. в 2014 г. до 1,0 млрд руб. в 2015 г. Таким образом, молодежная политика перестает быть приоритетом федерального центра.

Следует также отметить, что даже в случае высшего и послевузовского образования рост расходов ФБ на ВПО в 2014 г. оказывается ниже запланированного уровня инфляции (рост расходов в номинальном выражении на 1,3% при инфляции в 5,5%), в 2015 г. рост расходов на высшее и послевузовское образование немного обгоняет инфляцию – рост расходов на 5,9% при инфляции в 5%. По остальным позициям расходы либо снижаются, либо их рост оказывается ниже запланированного уровня инфляции.

6. Проведение Минобрнауки России мониторинга деятельности аккредитованных государственных и негосударственных вузов, включая филиалы, а также мониторинга заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов.

Выше уже были рассмотрены некоторые вопросы, связанные с проведенным мониторингом аккредитованных государственных и негосударственных вузов для выявления неэффективных высших учебных заведений.

Добавим только, что этот мониторинг проводился по широкому кругу показателей, среди которых основными были пять: средний балл студентов по ЕГЭ, объем научно-исследовательских работ на одного преподавателя, число студентов-иностранцев, объем финансовой деятельности и учебной инфраструктуры в расчете на одного студента. Вместе с тем представляется, что мониторинг должен был проводиться по лицензионным и аккредитационным показателям или по двум наборам указанных индикаторов. В противном случае получается, что вуз отвечает государственным требованиям, которые в принципе позволяют ему действовать как учебному заведению и получать государственную аккредитацию, т.е. считается, что он соответствует федеральному государственному образовательному стандарту, но при этом неэффективен и его надо реорганизовывать. Однако, на наш взгляд, результаты проведенного мониторинга свидетельствуют прежде всего о неэффективности деятельности лицензионных служб и выстроенной системы государственной аккредитации (это не означает, что в России нет слабых вузов, которые не надо реорганизовывать). Поэтому необходимо было сначала публично изменить лицензионные и аккредитационные требования, а потом проводить не мониторинг деятельности вузов, а поголовную переаккредитацию как вузов, так и их филиалов.

Кроме того, в случае несоответствия имеющихся у вузов площадей (инфраструктуры) лицензионным требованиям нужно было бы лишать вузы лицензии, поскольку по обеспеченности вуза учебно-лабораторными площадями рассчитывается предельный контингент, который, в частности, регулирует прием в вуз платных студентов, что от-

ражается и на финансовой стороне его деятельности. При отзыве у вуза лицензии, при лишении его государственной аккредитации, несомненно, встал бы вопрос, каким образом то или иное учебное заведение их получило. Сейчас же оба эти вопроса остаются за кадром.

Мониторинг *заработной платы ППС* вузов во многом подтверждает сделанный ранее вывод о том, что установление нормативов бюджетного финансирования по специальностям (направлениям подготовки) невозможно в силу очень разного социально-экономического положения регионов, в которых находятся вузы.

Так, согласно данным мониторинга¹, средняя заработная плата преподавателей Алтайского государственного медицинского университета составила в октябре 2012 г. 25,6 тыс. руб., или 156,2% от средней по экономике региона, а в Российском национальном исследовательском медицинском университете – 24,1 тыс. руб., или 51,5% от средней по экономике Москвы, при этом набор специальностей в данных вузах практически совпадает.

Для достижения требуемого Указом Президента РФ № 597 результата – доведения заработной платы ППС вузов до 200% от средней по экономике региона в 2012 г. – понадобилось бы увеличить профессорско-преподавательскому составу Алтайского государственного медицинского университета получаемую зарплату в среднем на 7,2 тыс. руб. В Российском национальном исследовательском медицинском университете для решения аналогичной задачи величину получаемой зарплаты ППС пришлось бы увеличить не меньше чем на 69,5 тыс. руб. При этом равная 200% от средней заработной платы по экономике региона зарплата ППС дала бы в рассматриваемых субъектах РФ далеко не одинаковый эффект.

Например, в экономиках рассматриваемых субъектов РФ, по данным Росстата², средние заработные платы различались в 2012 г. в 3,27 раза, стоимость 1 кв. м на первичном рынке жилья – более чем в 4,1 раза, на вторичном – в 4,6 раза³ и т.п. Вместе с тем, если бы в 2012 г. средние заработные платы ППС в упомянутых вузах составляли бы 200% от средней по экономике соответствующего региона, то они различались бы всего в 2,85 раза. И приведенные примеры зарплат и вузов достаточно типичны.

Несмотря на указанную произвольность критериев мониторинга, на основе его результатов начались мероприятия по реструктурированию сети вузов (можно считать, что он стал формальным их основанием). Эти мероприятия заключаются:

- в ликвидации неэффективных вузов (филиалов вузов);
- в смене менеджмента неэффективных вузов;
- в присоединении неэффективного (слабого) вуза к эффективному (сильному) вузу.

При ликвидации государственного (муниципального) вуза его бюджетный контингент должен быть переведен в другие вузы (судьба платных студентов менее понятна).

¹ См.: <http://минобрнауки.рф>

² http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_44/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm

³ http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_44/IssWWW.exe/Stg/d02/09-22.htm

Если вуз был слабым и в нем плохо учили, то дальнейшая судьба его студентов незавидна: они не смогут, за редким исключением, выполнять требования более сильного вуза, и их придется отчислить. Если же будет сделана ставка на их сохранение, то в сильном вузе либо придется существенно снизить требования к студентам (в результате снизится качество образования), либо потребуются его серьезные усилия, чтобы довести слабый контингент до необходимого уровня (что вряд ли будет возможно без получения дополнительных ресурсов). Во всяком случае, эффективные вузы в этом случае пострадают наряду со слабыми вузами, к тому же может быть нанесен значительный ущерб их репутации.

Смена менеджмента неэффективных вузов также не позволит быстро решить вопрос повышения в них качества образования. Поскольку эти вузы публично были признаны слабыми, то сильный контингент в них в обозримом будущем не пойдет. Соответственно новому менеджменту придется «вытаскивать» неэффективный вуз в крайне неблагоприятных условиях. Если госзадание будет распределяться по конкурсу, то слабый вуз с новым менеджментом его не получит или получит в очень небольшом размере. Это будет означать, что данный вуз останется практически без бюджетных средств, а со слабого платного контингента при плохой репутации он также не сможет взять высокую плату. Поэтому указанный вуз даже при смене менеджмента будет медленно умирать. Или же придется административными мерами его поддерживать достаточно долгое время, выделяя дополнительные бюджетные субсидии (и давая ему госзадание, несмотря на конкурсные критерии) для повышения в нем качества обучения студентов и проводя пиаровские кампании с тем, чтобы снять с него клеймо неэффективного вуза.

Присоединение слабого вуза (или слабых вузов) к сильному, в отличие от простой ликвидации неэффективного вуза, принесет сильному вузу некоторый бонус в виде имущества присоединяемого вуза. Но перевесит ли этот бонус негативные последствия (необходимость учить слабый контингент и разбираться со слабым преподавательским составом, который сразу нельзя будет уволить, ремонтировать запущенные здания) – сказать сложно. Скорее всего, несколько лет сильный вуз будет просто пережидать, пока «наследие» слабого постепенно рассосется, при этом прилагая значительные усилия для сохранения своей репутации (ведь слабые выпускники получают диплом уже сильного вуза).

Означает ли это, что проводить санацию системы высшего образования не нужно? Нет, не означает. Но надо четко понимать последствия предпринимаемых действий и минимизировать их негативные последствия.

* * *

2012 год был богат на события в сфере образования, но, как показывает проведенный анализ, они тем не менее не привели к существенным сдвигам в положительную сторону в оценке российским обществом качества образования и проводимых в этой сфере реформ.

Поставленные в Указах Президента РФ задачи вряд ли будут решены в установленные сроки, скорее всего, все затмит «битва» за «эффективный контракт», поскольку здесь можно отследить конкретный результат. Вместе с тем «эффективный контракт», или значительное повышение заработных плат воспитателям дошкольных образовательных учреждений, учителям, преподавателям учреждений НПО и СПО, а также ППС вузов, похоронит модель (точнее, модели) нормативного подушевого финансирования в ее нынешнем виде.

Реализация государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. будет затруднена, поскольку поставленные в ней цели практически не корреспондируют с задачами Программы и ее показателями. В связи с этим вряд ли эту Программу удастся реализовать в ее нынешнем виде.

В принятом федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг. отчетливо прослеживается сокращение расходов ФБ на образование не только в относительных, но и в абсолютных показателях. Кроме того, темпы роста расходов на образование ВПО (фактически единственного бенефициара изменений в расходах ФБ на образование) будут уступать темпам роста инфляции, или, говоря другими словами, даже эти расходы будут сокращаться в реальном выражении.

Проведенный Минобрнауки России мониторинг аккредитованных вузов показал, что неэффективной в первую очередь является деятельность системы лицензирования и, особенно, государственной аккредитации вузов. Без ее совершенствования и проведение открытых публичных конкурсов по распределению госзадания (КЦП) между вузами, и попытка выявить неэффективные вузы не будут находить понимание как в российском обществе, так и в вузовском сообществе.

5.4. Состояние науки и инноваций

5.4.1. От инноваций к науке

Прошедший год характерен изменением сложившихся тенденций и приоритетов, что обусловлено сменой президента и правительства. На первый план вышла государственная политика по поддержке науки, а стимулирование инновационной деятельности и технологического развития стали реже упоминаться в официальных документах. Изменение приоритетов нашло отражение и в том, как были реструктурированы совещательные органы власти.

В июне Президент РФ подписал Указ от 18.06.2012 г. № 878 «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России», которым упразднил Комиссию при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России. Чуть позднее – в августе – была ликвидирована и Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям¹. Сокращение числа структур, занимающихся вопросами инновационного

¹ Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 г. № 839 «Об упразднении Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям».

развития, было объяснено необходимостью исключения дублирования, однако это означало и снижение внимания к данной сфере деятельности.

Действительно, ни в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 гг.¹, ни в Послании Президента РФ Федеральному Собранию² слово «инновации» ни разу не прозвучало, в то время как проблемам развития науки было уделено достаточно много внимания. И уже в августе Министерство экономического развития (МЭР) заявило о том, что в ближайшие два года государство сократит расходы на инновации³.

Одновременно в июне было создано новое Управление Президента РФ по научно-образовательной политике⁴, общее руководство которым стал осуществлять помощник президента, бывший министр образования и науки А. Фурсенко. Задачи данного Управления, в отличие от задач нового Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, были сформулированы вполне конкретно. В их число вошло не только участие в определении основных направлений государственной политики в области науки и образования, но и вопросы финансирования научных исследований, в том числе расширения грантовой формы финансирования, программ развития научно-образовательных центров, научных и образовательных организаций. В задачи Управления также вошло обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию, который в июле был преобразован в Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию⁵. И, таким образом, тема «технологий» также ушла из области приоритетного внимания. Новый Совет является совещательным органом и, в отличие от прежнего, который во многом занимался вопросами присуждения разного рода государственных премий и премий президента, также имеет круг четко сформулированных задач, для реализации которых были созданы межведомственные группы по четырем направлениям. Это «приоритетные и междисциплинарные исследования», «инфраструктура научных исследований», «механизмы поддержки научно-образовательной сферы», «научно-образовательное обеспечение инженерной деятельности». Их можно рассматривать в качестве текущих приоритетов политики Президента в области науки и образования.

В связи с созданием Управления начались дискуссии о том, не является ли новая структура своего рода конкурентом Министерству образования и науки РФ, не начнется ли дублирование функций и борьба за влияние и лидерство. Авторитетные эксперты

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг. 28.06.2012 г. <http://kremlin.ru/acts/15786>

² Послание Президента Федеральному Собранию. 12.12.2012 г. <http://www.kremlin.ru/news/17118>

³ Согласно словам О. Фомичева, заместителя министра экономического развития РФ. *Источник*: Россия планирует сократить расходы на инновации. РИА Новости, РБК ТВ. 28.08.2012 г. http://rbctv.rbc.ru/archive/main_news/text/562949984609693.shtml

⁴ Указ Президента РФ от 25.06.2012 г. № 882 «Об Управлении Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике».

⁵ Указ Президента РФ от 28.07.2012 г. № 1059 «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию». <http://www.kremlin.ru/news/16087>

высказали мнение, что такие опасения не имеют под собой оснований, а помощник Президента РФ А. Фурсенко подчеркнул, что каждый найдет свои направления работы и, более того, Министерство и Управление будут создавать друг для друга дополнительные возможности¹. Поскольку Управление и Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию только начали работать, еще сложно судить, действительно ли сложится мирное сосуществование исполнительного и достаточно influential совещательного органов, работающих в одной и той же области.

Если суммировать содержание основных Посланий и Указов вновь избранного Президента РФ, то приоритетами научной политики стали:

- развитие системы грантового финансирования науки, в том числе рост к 2018 г. объемов бюджетного финансирования государственных научных фондов;
- рост финансирования исследований и разработок, выполняемых в вузах;
- повышение оплаты труда научных работников (в контексте роста доходов работников социальной сферы – учителей, преподавателей вузов, работников культуры и т.д.);
- повышение качества научных исследований, которое должно найти отражение в наращивании доли публикаций российских исследователей в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science;
- привлечение научного сообщества к модернизации оборонного комплекса и создание для работы над оборонными технологиями специального Фонда перспективных исследований. Последний действительно был учрежден в октябре 2012 г.². Он будет заниматься научными исследованиями и разработками, касающимися обороны и безопасности страны, модернизации Вооруженных сил и создания инновационных технологий и производства продукции военного, специального и двойного назначения. Усиление внимания к оборонным исследованиям, которое происходит уже не первый год, нередко рассматривается как стимул к развитию науки в целом. Однако мировые тренды последних лет свидетельствуют о том, что все больше гражданская наука питает оборонную, а не наоборот, как это было раньше.

Не все из перечисленных направлений стали активно реализовываться в прошедшем году – так, чтобы стали заметными какие-либо изменения. Однако сразу по нескольким направлениям развернулась подготовительная работа, в том числе в области разработки мер кадровой поддержки, развития вузовской науки, велись согласования и была утверждена Государственная программа РФ «Развитие науки технологий» на 2013–

¹ Граник И., Нагорных И., Черных А. Андрей Фурсенко получает второе образование. В администрации президента создается новое профильное управление // Коммерсантъ. № 115. 27.06.2012 г. http://www.kommersant.ru/doc/1967938#_methods=onPlusOne%2C_ready%2C_close%2C_open%2C_resizeMe%2C_renderstart%2CConcired&id=I0_1355756199031&parent=http%3A%2F%2Fwww.kommersant.ru; А. Фурсенко объяснил задачи Управления по образовательной политике. 28.06.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=47400

² Федеральный закон РФ от 16.10.2012 г. № 174 «О Фонде перспективных исследований». <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/21403.html#.UNAZI8V3pEs>

2020 гг. Продолжалась работа институтов развития, в начале года были инициированы новые меры в инновационной сфере – в первую очередь проведение конкурсного отбора инновационных кластеров для оказания им дальнейшей государственной поддержки. Наконец, нельзя не отметить изменение политики в отношении зарубежных грантодающих структур, которая формально не коснулась сферы науки, однако фактически оказала существенное влияние на формирование атмосферы вокруг зарубежных научных фондов.

5.4.2. Государственная программа развития науки и технологий

В течение 2012 г. было подготовлено несколько версий проекта Государственной программы РФ «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг., но публичные дебаты развернулись в основном по подразделу, посвященному поддержке фундаментальных исследований.

Первоначальная идея новой программы фундаментальных исследований была в том, чтобы она стала «единой», объединив основных исполнителей фундаментальных исследований в стране и устранив дублирование. Кроме того, должна была возрасти роль конкурсного финансирования исследований. Соответственно разрабатывались процедуры по созданию координирующей структуры, управлению, взаимодействиям с ведомствами, показателям результативности. Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук в исходном варианте входила самостоятельным блоком в подпрограмму «Фундаментальные исследования и развитие академического сектора науки» проекта Государственной программы РФ «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. Этот вариант был согласован РАН с Министерством образования и науки в его прежнем составе (в марте 2012 г.), однако новое руководство Министерства образования и науки 19 июня 2012 г. разместило на своем сайте обновленную версию, после ознакомления с которой руководство РАН отозвало свою согласующую подпись¹. В новом варианте исчезла ведущая роль РАН в реализации единой программы и одновременно возросла роль Министерства образования и науки. В согласованном варианте программа представляла собой сумму самостоятельных подпрограмм, которые реализуются основными участниками – РАН, ведущими вузами, РФФИ, РГНФ и т.д. Однако формировать и выполнять фундаментальные исследования предполагалось на основе единой системы приоритетов, которые определяются на основе предложений участников программы с учетом Плана фундаментальных исследований РАН до 2025 г. и утверждаются Координационным советом программы. Важным моментом было то, что возглавлять Координационный совет должен был президент РАН. В новом варианте Координационный совет стал называться Советом единой программы, функции его были очерчены очень расплывчато, равно как и субординация участников, а РАН стала равным партнером.

¹ Волчкова Н. Можно без сюрпризов? // Поиск. 2012 г. № 38. С. 3.

Серьезно изменилась и система показателей оценки результативности программы. В согласованной версии было много показателей: от финансовых, инфраструктурных (количество крупных научных установок) и кадровых до показателей цитирования. В частности, были предложены показатели оценки степени интеграции различных организаций, проводящих фундаментальные исследования, – например, число новых базовых кафедр, количество учебно-научных центров, академических проблемных лабораторий, созданных в вузах, что для единой программы важно. В новой версии остались только показатели публикационной активности и цитирования. Однако данные исключительно библиометрического анализа не вполне корректно применять для текущей оценки результативности научных исследований, так как они адекватны для более длительных интервалов и должны дополняться другими индикаторами.

После активной критики со стороны РАН началась переработка проекта, и с тех пор появилось еще несколько версий.

На заседании экспертного совета Открытого правительства¹, состоявшемся в октябре 2012 г., заинтересованные стороны (представители РАН, государственных научных центров, вузов) отметили, что их замечания к проекту Госпрограммы не были учтены. В свою очередь, Министерство образования и науки РФ настаивало на том, что это рамочный документ и потому все детали будут многократно меняться и прописываться позже.

В ноябре на заседании Правительства РФ наконец был достигнут консенсус: программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг. вошла самостоятельным блоком в Единую программу фундаментальных научных исследований РФ, и РАН стала одним из главных координаторов². В декабре премьер-министр подписал распоряжение (№ 2433-р от 20 декабря 2012 г.), которым была утверждена Государственная программа «Развитие науки и технологий». В финальной версии сопредседателями Совета программы фундаментальных исследований РФ были определены министр образования и науки РФ Д. Ливанов и президент РАН Ю. Осипов.

Характерно, что дискуссия вокруг места и роли РАН отвлекла от более серьезных вопросов, в том числе – по какому сценарию должна будет развиваться сфера исследований и разработок. В утвержденном варианте программы был выбран наименее благоприятный сценарий – бюджетный, а не модернизационный.

Интересен и набор индикаторов достижения целей госпрограммы. Среди них есть как труднодостижимые, касающиеся в основном наращивания публикационной активности³, так и те, выполнить которые не составит особого труда. В частности, планиру-

¹ Волчкова Н. Консенсус в цейтноте. Чем и когда закончатся споры о новой госпрограмме? // Поиск. 2012. № 42. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/4325/>

² Александрова Н. Цены на сценарии // Поиск. 2012. № 45–46. С. 3.

³ По оценкам специалистов Национального фонда подготовки кадров, для достижения к 2015 г. требуемых показателей публикационной активности массив российских публикаций, индексируемых в международных базах данных, должен возрасти не менее чем на 57% по сравнению с уровнем 404

ется нарастить к 2020 г. долю исследователей моложе 39 лет до 35% и добиться того, чтобы средний возраст исследователей уменьшился до 43 лет. По первому показателю план уже перевыполнен: последние доступные данные по статистике науки показывают, что в 2011 г. доля исследователей моложе 39 достигла 37,5%¹. Что касается среднего возраста исследователей, то в последние годы он устойчиво составляет 48 лет, поскольку молодые приходят в науку хотя и более активно, но затем ее покидают. Пожилые же не выходят на пенсию, так что среднестатистическое значение не меняется. Однако скоро доля пожилых в силу естественной убыли начнет сокращаться (пока удельный вес ученых старше 70 лет продолжает расти), и к 2020 г. цифра требуемого «среднего возраста» будет получена, даже если ничего не изменится в кадровой политике. Если бюджетный сценарий так и останется основным, то результаты предсказать не так сложно – параметры «научного потенциала» улучшатся, а эффективность науки – нет.

5.4.3. Мониторинг эффективности институтов РАН

Несмотря на активные дискуссии о скором прямом или опосредованном реформировании РАН, которые развернулись с приходом нового правительства, и в особенности министра образования и науки Д. Ливанова, который всегда считался ее оппонентом, Академия в прошедшем году как минимум не потеряла позиции. Во-первых, согласно принятым планам развития фундаментальных исследований, годовое финансирование РАН возрастет за 8 лет с 55 до 75 млрд руб.². Прирост хотя и небольшой, но важно, что нет сокращения финансирования. Во-вторых, президент подписал Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому государственным академиям наук вернули полномочия учредителей подведомственных им государственных унитарных предприятий, а также государственных учреждений, включая научные организации. Государственные академии теперь смогут принимать решения о создании, реорганизации и ликвидации таких организаций. Таким образом, усилилась независимость РАН.

Наконец, РАН провела оценку эффективности работы своих институтов – по методике, куда вошли 130 критериев, в том числе таких, как включенность в международное сотрудничество, результативность работ, коммерческий потенциал исследований и разработок, ресурсная обеспеченность, перспективность тематик. Результаты оценки вызвали оживленное обсуждение, поскольку показали, что из 297 институтов эффек-

2011 г. Если же оценивать только статьи (без обзоров и «писем»), то их количество должно увеличиться не менее чем на 27%, что также малореалистично. *Источник: Беляева С. Сценарные планы. Поднять публикационную активность можно разными способами // Поиск. 2013. № 1–2. <http://www.poisknews.ru/theme/science/5015/>*

¹ Наука, технологии и инновации России: 2012. Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2012. С. 21.

² Волчкова Н. С инструментом! Госакадемии сумели отстоять свою программу // Поиск. 2012. № 50. С. 3.

тивными оказались 290¹. Действительно, на фоне постоянных дискуссий о неэффективности РАН, для которых есть основания, такой результат можно трактовать либо как неприменимость исключительно количественных критериев для оценки результатов научных исследований, либо как непригодность выбранных показателей для объективного анализа эффективности работы. Так, продуктивность институтов РАН ниже той, которая могла бы быть при такой существенной численности научных кадров и институтов. Тем более что именно в системе государственных академий наук по-прежнему выполняется основной объем фундаментальных исследований – на академические институты приходится более 60% внутренних затрат страны на фундаментальные исследования. В то же время удельный вес высокоцитируемых публикаций в общем числе публикаций, представленных в базе данных Essential Science Indicators, в России ниже, чем даже в остальных странах БРИКС, не говоря уже о странах ОЭСР². Кроме того, как показали итоги конкурса на проведение совместных исследований с компаниями для создания высокотехнологичных производств³, а также заявки на конкурс на создание лабораторий под руководством ведущих ученых (мегагрантов)⁴, к которым в 2012 г. были допущены институты РАН, активность академических организаций была низкой. Проекты по созданию высокотехнологичных производств будут реализовывать 67 компаний в кооперации с 53 российскими вузами и только тремя государственными научными учреждениями⁵, а среди заявок на мегагранты лишь 20% – от институтов государственных академий наук и научных центров⁶.

5.4.4. Государственная поддержка науки в вузах

Финансирование вузовской науки продолжало расти. Если в 2001–2009 гг. по объемам внутренних затрат на НИОКР вузовский сектор составлял устойчивые 5–7% (рис. 11), то к 2011 г. его доля достигла 8,7%⁷, и в планах правительства – довести этот показатель до 15% к 2020 г. Таким образом, государственная политика по поддержке вузов, реализуемая на протяжении относительно длительного периода времени (фактически – с 2006 г., когда начался национальный проект «Инновационные образовательные программы вузов»), дает статистически видимые результаты. Однако наращивание

¹ Быкова Н. РАН оценила эффективность своих институтов. 18.01.2013. г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=51562

² Наука, технологии и инновации России: 2012. Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2012. С. 84.

³ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1040 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218» («О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства»).

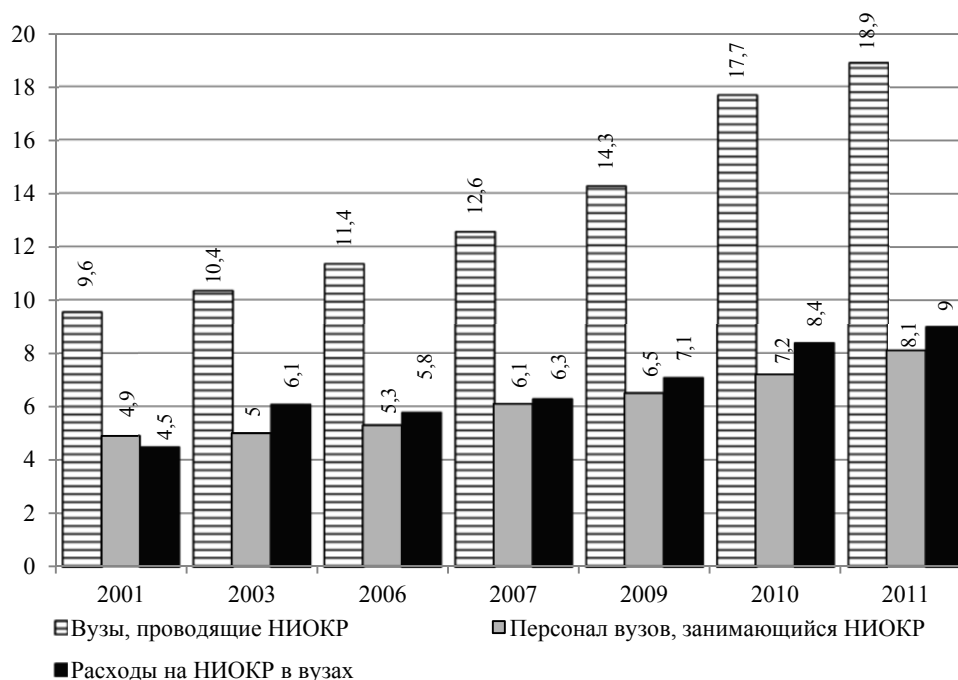
⁴ Постановление Правительства РФ от 30 мая 2012 г. № 531 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 220» («О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования»).

⁵ <http://p218.ru/catalog.aspx?CatalogId=1228>

⁶ <http://минобрнауки.рф/новости/3043>

⁷ Наука, технологии и инновации России: 2012// Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2012. С. 29, 44.

финансирования не обязательно означает рост качества научных исследований, что и наблюдается в настоящее время.



Источники: Наука России в цифрах: 2008// Стат. сб. М.: ЦИСН, 2008. С. 16, 51, 89; Наука, технологии и инновации России: 2011// Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2011. С. 10, 14, 30, 46.

Рис. 11. Вузы в российском научном комплексе, % к показателям для страны в целом

В федеральных и национальных исследовательских университетах (НИУ), получающих наиболее значительные финансовые средства, в том числе и на проведение научных исследований, изменения происходят крайне медленно. Мониторинг развития научного потенциала ведущих российских вузов, проводимый Национальным фондом подготовки кадров¹, показал, что хотя публикационная активность НИУ и федеральных университетов растет, тем не менее вузы сильно отстают от академических организаций по таким параметрам, как число публикаций на одного автора и индекс Хирша². Неслучайно среди НИУ самое большое число статей – у Новосибирского государ-

¹ Аржанова И. Динамика развития научного потенциала ведущих вузов. Презентация на VI Балтийском образовательном форуме. Калининград, 20.10.2012 г. <http://balticeducationforum.ru/presentation/02.pdf>

² Индекс Хирша – наукометрический показатель, предложенный в 2005 г. американским физиком Хорхе Хиршем из университета Сан-Диего, Калифорния. Индекс Хирша был разработан, чтобы получить более адекватную оценку научной продуктивности исследователя, чем могут дать такие простые характеристики, как общее число публикаций или общее число цитирований. Индекс Хирша является количественной характеристикой продуктивности ученого, основанной на количестве его публикаций и количестве цитирований этих публикаций. Как и другие библиометрические характеристики, индекс Хирша не находится в жесткой корреляции с уровнем и продуктивностью ученого, поскольку есть ряд параметров, искажающих его значение. Например, таким параметром является время, прошедшее с момента опубликования статьи (из-за этого молодые авторы не могут иметь очень высокий индекс Хирша).

ственного университета¹, в котором 70% преподавателей – совместители из Академии наук. Если же сравнивать НИУ и федеральные университеты с ведущими зарубежными университетами, то показатели в принципе несопоставимы, даже если не учитывать масштабы университетов. Так, например, в небольшом МІТ публикаций в полтора раза больше, чем во всем МГУ им. М.В. Ломоносова. В выборке наиболее высокоцитируемых публикаций разрыв между МГУ и МІТ – уже двенадцатикратный².

Однако следует отметить, что сбор количественных данных и их сопоставление не дает возможности понять, в чем проблемы развития тех или иных университетов. Так, например, во всех федеральных университетах примерно одинаковая доля профессорско-преподавательского состава с учеными степенями, т.е. формально имеющих высокую научную квалификацию, однако научные результаты в виде статей и их цитирования у них очень разные. Более того, эти результаты не коррелируют не только с уровнем квалификации, но и объемами финансирования НИОКР³.

Наконец, наблюдается парадоксальная ситуация – в условиях стремительного роста бюджетного финансирования российские университеты опускаются в международных рейтингах, в первую очередь из-за низких научных результатов (Шанхайский, QS). Некоторое исключение составил рейтинг Times HE, опубликованный в октябре: в нем МГУ несколько улучшил свои позиции, однако не вошел в число 200 лучших университетов, и неожиданно в списке вузов, занявших 226–250-е места, появился МИФИ. Сначала это посчитали методической ошибкой, поскольку уровень научных исследований в МИФИ был оценен экспертами низко, однако впоследствии выяснилось, что МИФИ оказался на столь высокой позиции благодаря одной статье, имевшей очень высокий уровень цитирования – справочнику по элементарным частицам, написанному большой группой международных авторов, в которую вошел и один из сотрудников МИФИ⁴.

Это наглядный пример, показывающий зыбкость ориентации на такой параметр, как международный рейтинг вуза. Рейтинги интересны и полезны, однако не могут быть самоцелью. Между тем прошедший год показал, что это именно самоцель, более того – одна из стратегических целей государственной политики в области образования и науки. Президент Дмитрий Медведев на расширенном заседании Государственного совета в апреле 2012 г. высказал мнение о том, что не менее пяти российских вузов долж-

¹ За 10 лет (2001–2011 гг.), согласно данным Web of Science, среди НИУ лидирует НГУ с 4253 статьями, за ним следуют Санкт-Петербургский политехнический университет (4101 статья) и Нижегородский государственный университет (2870 статей). *Источник: Муравьева М.* Ведущие вузы: деньги, наука, статьи. 24.10.2012 г. http://strf.ru/material.aspx?d_no=49734&CatalogId=221&print=1

² За 2001–2011 гг. в МІТ было 2147 высокоцитируемых публикаций, в МГУ – 181. *Источник: Essential Science Indicators, презентация И. Аржановой «Динамика развития научного потенциала ведущих вузов».* Презентация на VI Балтийском образовательном форуме. Калининград, 20.10.2012 г. <http://balticeducationforum.ru/presentation/02.pdf>

³ Рассчитано по данным оценки федеральных университетов. *Источник: Муравьева М.* Какой вуз федеральнее? 27.09.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=49157

⁴ Ростовец А. Рейтинги нужно понимать // Троицкий вариант. 2012. № 115. С. 6.

ны войти в первую сотню основных мировых рейтингов. Затем это мнение стало руководством к действию уже для нового состава Министерства образования и науки РФ, которое планирует отобрать 10–15 вузов, которые получают существенные бюджетные субсидии для того, чтобы достичь уровня международных стандартов и потому войти в ТОП-100 какого-либо из международных рейтингов. На 2013 г. зарезервировано 9 млрд руб. на эти цели, а в 2014–2015 гг. – уже 21 и 24 млрд руб.¹ соответственно, хотя средства пока гарантированы только на 2013 г. Тем не менее Минобрнауки подготовило проект постановления «О мерах государственной поддержки ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров»², согласно которому вузам на конкурсной основе предполагается выделять субсидии – преимущественно для того, чтобы они активнее входили в международное образовательное пространство, стимулировали мобильность, улучшали работу аспирантур и докторантур. Отобранные по конкурсу вузы обяжут составить «дорожные карты», выполнение которых будет ежегодно оценивать специально созданный Совет.

Такое решение неоднозначно не только с точки зрения соотношения цели–средства, но и фактически из-за обеднения бюджетов других вузов и научных организаций. Из мировой практики известно, что на каждый университет мирового уровня должно приходиться 4–5 сильных университетов, а значит, поддержка вузов не должна быть столь узко сконцентрированной. Кроме того, поставленную задачу в принципе сложно выполнить, поскольку для того, чтобы вузы стали международными, надо слишком многое изменить в системе их управления. Пока число зарубежных студентов в российских вузах падает по сравнению даже с временами «закрытого» СССР, и более 39% зарубежных студентов сегодня – из стран СНГ, 35% – из стран Азии³. Основные причины такого положения – преподавание ведется на русском языке, очень мало профессуры, способной обучать на английском, что сразу сужает круг потенциальных студентов. Зарубежных профессоров также недостаточно, и несмотря на введение статуса высококвалифицированного специалиста, облегчающего наем на работу зарубежных преподавателей и ученых, контрактная система не претерпела существенных изменений. Российские условия заключения контрактов неприемлемы для многих зарубежных ученых, что существенно сокращает их присутствие в России. Фактически проще всего пока приглашать на работу из-за рубежа пенсионеров, что имеет свои ограничения.

Помимо выделения средств университетам в целом правительство поддерживало в них научные исследования на уровне отдельных структурных образований. Это создание научных лабораторий под руководством ведущих ученых мира (так называемые

¹ Панов П. Вузам раздадут 55 млрд руб. для вхождения в мировую элиту. 06.12.2012 г. <http://izvestia.ru/news/540974>

² <http://минобрнауки.рф/документы/3045>

³ Беляева С. Смотрите, кто едет. Как привлечь в Россию лучших студентов? // Поиск. 2012. № 50. С. 22.

мегагранты), а также финансирование проектов, выполняемых в научно-образовательных центрах (НОЦ).

Научно-образовательные центры стали создаваться еще в середине 1990-х гг., и в ряде случаев это были попытки поддержать или реанимировать сотрудничество между вузами и научными организациями, которое существовало в СССР в форме базовых кафедр. НОЦ получали эпизодическую поддержку через разные программы и меры, однако систематическое финансирование проектов НОЦ началось в 2009 г. в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (далее – ФЦП «Кадры»).

Финансирование, выделяемое для работы НОЦ, скромное. Максимальный объем средств, которые могли получить проекты НОЦ, составлял 15 млн руб. на три года, но с учетом законодательства о госзакупках, когда одним из главных условий конкурсного отбора выступает цена проекта, фактическое финансирование отобранных проектов НОЦ составило значительно меньше – менее 10 млн руб. на три года. Следует подчеркнуть, что особенностью предоставляемого Центрам финансирования является то, что поддержку получают проекты НИОКР, которые выполняются коллективами НОЦ.

Модели для создания и функционирования научно-образовательных структур не было задано, кроме требования соблюдения несколько простых условий (для НОЦ), таких как обязательное число студентов, аспирантов, молодых ученых, которые должны участвовать в работе, и ряда других. В итоге Центры на сегодняшний день представляют собой в большинстве случаев временные коллективы, собранные для выполнения научного проекта. Сложившихся и устойчиво функционирующих центров, включенных в международное научное сотрудничество, очень немного.

Перспективным направлением развития могли бы стать создание совместных НОЦ на основе кооперации научных организаций и вузов, с привлечением в них ученых, ведущих продуктивную научно-исследовательскую и образовательную деятельность в России и за рубежом. Это даст толчок к развитию в двух направлениях – (1) с точки зрения усиления связей между научными организациями и вузами и (2) более тесной интеграции образования и науки внутри вузов.

В прошедшем году были сделаны первые оценки работы по мегагрантам – проектам создания лабораторий под руководством ведущих ученых¹. Лаборатории отработали 1–2 года, а условия продолжения их деятельности в постановлении, в соответствии с которым они создавались, прописаны не были, что создавало атмосферу неопределенности. В мае 2012 г. ситуация прояснилась, когда постановлением Правительства РФ были уточнены условия продления мегагрантов и объявлены требования к новому конкурсу на создание лабораторий². Стало известно, что действующие гранты можно будет

¹ Подробнее о мегагрантах см. в: Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 33. М.: Институт Гайдара, 2012. С. 385–388.

² О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 220. Постановление Правительства РФ от 30 мая 2012 г. № 531.

продлить на два года при условии, что на второй год лаборатория сможет привлечь не меньшие внебюджетные средства, чем размер гранта в первый год продления. Это существенно изменило положение лабораторий внутри вузов, поскольку в подавляющем большинстве случаев требуемые внебюджетные средства им могут предоставить университеты, проведя перераспределение своих ресурсов. С одной стороны, лаборатория, являвшаяся существенным источником финансирования, становится более зависимой от позиции руководства университета, в котором она была создана. С другой стороны, есть и определенное преимущество такого жесткого подхода, поскольку руководство вузов будет поддерживать те лаборатории, которые оказались действительно продуктивными.

Для многих приглашенных руководителей лабораторий требование софинансирования показалось не только невыполнимым, но и неприемлемым, поскольку прошло недостаточно времени для того, чтобы, во-первых, лаборатории смогли зарабатывать внебюджетные средства, и во-вторых, приехавшие ученые не рассчитывали на то, что они должны быть не только исследователями, но и «эффективными менеджерами»¹. Если обратиться к тексту постановления Правительства № 220, согласно которому создавались лаборатории, то действительно сложно найти контраргументы на жалобы руководителей лабораторий, поскольку цели данного мероприятия сформулированы крайне расплывчато. Согласно документу, гранты выделяются «в целях усиления государственной поддержки развития науки и инноваций в высшей школе и повышения качества высшего образования». Теперь, когда определены новые условия создания лабораторий, цель становится более ясной – получение практической отдачи от науки, стимулирование вливания в науку внебюджетных (лучше – частных) средств. Итоги оценки первых 40 лабораторий, которые были созданы в 2010 г., показали, что все вузы готовы были предоставить софинансирование на продолжение их работы, однако бюджетную поддержку получают только 24 лаборатории².

Для новых лабораторий, которые будут отобраны в апреле 2013 г. по итогам объявленного в начале декабря конкурса³, условия также несколько изменились. Их создание будет осуществляться за счет более скромных, но все еще существенных бюджетных

¹ «Проблема заключается в том, что нас приглашали в Россию не как эффективных менеджеров, которые подняли бы науку до такого состояния, что она начнет приносить деньги. Нас приглашали для того, чтобы мы изменили имидж российской науки, подняли ее значимость в глазах мирового сообщества, интегрировали её в мировой научный процесс», – Алексей Виноградов, руководитель лаборатории физики прочности и интеллектуальных диагностических систем, созданной по мегагранту в Тольяттинском государственном университете. *Источник: Муравьева М.* Ведущие ученые с протянутой рукой. 11.10.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=49480

² *Муравьева М.* Минобрнауки продлит 24 проекта первой волны мегагрантов. 24.12.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=51017.

³ Объявление о проведении открытого конкурса на получение грантов Правительства России для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации. 3.12.2012 г. <http://минобрнауки.рф/новости/2885>

средств – 90 млн руб. на три года. Однако теперь соискатели мегагранта сразу должны показать наличие 25%-ного внебюджетного софинансирования. Соответственно более серьезные шансы на поддержку получают проекты прикладной направленности. На конкурс поступило 719 заявок¹, из которых 47% – от иностранных ученых. Это – заметная активизация иностранного участия в сравнении первым конкурсом, проходившим в 2010 г. (табл. 9).

Таблица 9

Распределение заявок на мегагранты в зависимости от места жительства / страны происхождения руководителя проекта, 2010 и 2012 гг.

Место жительства / страна происхождения руководителей проектов	2010 г., в % к общему числу заявок (N=507)	2012 г., в % к общему числу заявок (N=719)
Российский ученый	43	29
Зарубежный ученый	35	47
Зарубежный ученый – представитель русскоязычной диаспоры	22	24

Источники: Российская экономика в 2010 г. Тенденции и перспективы. Выпуск 32. М.: Институт Гайдара, 2011. С. 379; 2012 г. – рассчитано на основе данных Министерства образования и науки РФ. <http://минобрнауки.рф/новости/3043>

В какой-то степени такой результат закономерен: наибольшей критике данная программа подвергалась со стороны грантополучателей из числа русскоязычной научной диаспоры, тогда как зарубежные ученые, получившие гранты, оценивали ее положительно.

5.4.5. Научные кадры как центральный элемент институциональных реформ

Новое Министерство образования и науки РФ достаточно быстро стало развивать направления деятельности, которые, взятые вместе, свидетельствуют о начале разработки институциональных реформ в сфере науки. Одной из первых задач, которая была сформулирована и вынесена на общественное обсуждение, стала «карта российской науки». Оказалось, что за почти 20 лет постсоветского развития науки управляющий орган не знал, каким объектом он управляет, несмотря на все проводившиеся конкурсы, мероприятия, а также существенные вложения в информационно-аналитическое обеспечение работы самого министерства. Карта российской науки должна прояснить ситуацию и показать, где, в каких организациях и регионах работают эффективные и неэффективные научные коллективы и отдельные ученые. Задача трудная и амбициозная, поскольку российский научный комплекс остается по численности кадров очень большим, мобильность ученых постепенно растет, многие работают одновременно как в научных организациях, так и вузах, и поэтому точно идентифицировать продуктивные коллективы, а тем более отнести их к той или другой организации технически сложно само по себе. По замыслу, должна быть создана национальная информационно-аналитическая система, которая позволит «видеть сильных, конкурентоспособных уче-

¹ <http://минобрнауки.рф/новости/3043>

ных»¹. Она будет затем в постоянном режиме поддерживаться и обновляться. Формировать такую «карту» будут по совокупности количественных данных, которые, как известно, даже взятые вместе, не отражают истинного положения дел, а только дают некоторое приближение к ситуации: речь идет о данных публикационной активности, полученных грантах, патентах, участии в контрактных научно-исследовательских работах. Состав показателей еще формируется, в частности, на основе предложений научного сообщества, и он будет различаться по областям исследований (гуманитарные науки не могут оцениваться так же, как естественные). Запланировано выполнить эту работу очень быстро – уже к марту–апрелю 2013 г. должен быть готов сайт с так называемыми «личными кабинетами» для ученых, попавших «в карту», где они смогут увидеть собранные по ним данные, скорректировать их и дополнить. Причем, что характерно, для того чтобы ученые не игнорировали эту работу, к ним планируется применить политику «мягкого принуждения»², согласно которой для получения гранта или другой финансовой или организационной помощи от государства ученому будет важно, чтобы его научная работа была полно и точно отражена в новой базе данных.

В связи с этой инициативой возникают три вопроса: первый – зачем надо делать такую трудоемкую работу, второй – можно ли адекватно отразить уровень научных групп и коллективов формализованным способом, и третий – не навредят ли последующие управленческие решения, основанные на такой формализации, собственно науке. Основания для последнего есть, поскольку именно в 2012 г. произошли прецеденты с формализованной оценкой эффективности работы как вузов, так и академических организаций, продемонстрировавшие всю несостоятельность единообразного подхода. Однако на уровне институтов возникшие неувязки не так сложно идентифицировать и устранить. Когда же они допускаются, а потом суммируются на уровне лабораторий или отдельных ученых, потенциальный урон может оказаться намного выше.

Но первостепенным вопросом остается цель составления «карты науки». По официальной версии, «карта науки» нужна для того, чтобы:

- 1) снизить бюрократическую нагрузку в науке – данные, внесенные «в карту», не надо будет дублировать при подаче заявок на контракты и гранты³;
- 2) проводить мониторинговые мероприятия, например, паспортизацию диссертационных советов, сделав их переоценку с точки зрения уровня членов советов;
- 3) оценить, какие коллективы конкурентоспособны на мировом уровне, а в каких сферах произошло отставание, и, исходя из полученной информации, поощрить лидеров в форме «приоритетной поддержки государства, научных фондов и меценатов»⁴.

¹ Муравьева М. На карте отметят лидеров. Интервью с заместителем министра образования и науки РФ И. Федюкиным. 14.12.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=50789

² Минобрнауки рассказало о концепции «карты российской науки», 13.12.2012 г. http://www.polit.ru/news/2012/12/13/map_of_science/

³ Муравьева М. На карте отметят лидеров. Интервью с заместителем министра образования и науки РФ И. Федюкиным. 14.12.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=50789

⁴ Учет ученых // Ведомости, 14.12.2012 г. http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/363581/uchet_uchenyh

Последнее намерение вызывает наибольшую тревогу, поскольку лидеров принято выделять, объявляя разного вида конкурсы. Конечно, при налаженной системе экспертизы, которая должна быть максимально объективной и по возможности международной. Одновременно возникает вопрос, что будет сделано с выявленными не очень работоспособными коллективами, особенно если они находятся в организациях вне ведомственного подчинения Министерству образования и науки.

В целом, если благодаря созданию «карты науки» будет хотя бы частично решена задача де бюрократизации государственного управления ею, то заплаченную за это цену – а она не ограничивается 90 млн руб., которые получила консалтинговая фирма «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.»¹ на организацию работ и визуализацию «карты», – можно будет считать оправданной.

Параллельно с обсуждением проекта «карты российской науки» прорабатывались еще две меры, которые должны не только улучшить ситуацию в науке, но и способствовать ее постепенному институциональному реформированию. Первое – это введение постдокторских позиций западного образца, второе – постепенное создание, в течение 2014–2020 гг., тысячи новых лабораторий, которые будут работать по стандартам, принятым в развитых странах мира.

«Постдокровский грант» будет представлять собой трехлетнее финансирование молодых ученых, недавно защитивших диссертации. Это время, когда можно приобрести достаточный опыт для того, чтобы затем попытаться самостоятельно возглавлять и вести проекты. Предполагается, что, как и в странах Запада, постдокровский грант будет стимулировать академическую мобильность² – т.е. постдок будет работать не в той организации, где писал диссертацию. Эта мера – давно назревшая и полезная. В краткосрочной перспективе она решает проблему трудоустройства в науке молодых ученых. В долгосрочной – может позволить отменить постоянные позиции младших научных сотрудников, способствуя, таким образом, распространению новой системы организации научной деятельности.

Вместе с тем новые меры будут работать, если изменятся условия финансирования. Эффект перехода к грантовой системе, системе постдочков будет снижен, если по-прежнему средства будут выделяться со значительными задержками. Прошедший год с этой точки зрения был показательным – грантовые средства, которые обычно поступают исполнителям летом, в этом году были получены институтами и учеными еще позднее. Ряд молодежных конкурсов был объявлен летом, поскольку именно тогда научным фондам прибавили финансирование, и только к концу ноября начались выплаты по грантам³, средства по которым нельзя переносить на следующий календарный год. То

¹ Волчкова Н. «Карту российской науки» составят аудиторы. 07.12.2012 г. <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=961b612b-7083-42da-a5ad-bd2dd9293099>

² Игорь Федюкин: «Постдокторский грант должен длиться до трех лет». 27.08.2012. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=16080&d_no=48457

³ Волчкова Н. По единому билету. РФФИ открыл молодежи дорогу в большую науку // Поиск. 2012. № 48. С. 9; Турков В. Стимулом по карману // Поиск. 2012. № 50. С. 18.

есть работа если велась, то, по сути, бесплатно, что можно представить в отношении ряда направлений гуманитарных и общественных наук, где просто долго ждали зарплату, но не для естественно-научных и технических, где нужно покупать вспомогательные материалы и оборудование. Это способствует оттоку молодых ученых за рубеж, несмотря на все программы, меры и гранты, по сумме которых молодые ученые могут получать даже большие средства на финансирование своих исследований, чем их старшие коллеги.

В такой не самой благоприятной финансовой системе может начаться и другая перспективная инициатива – создание 1000 научных лабораторий, работающих в соответствии с западными нормами организации исследовательской деятельности¹.

Проект создания 1000 лабораторий был одновременно инициирован Министерством образования и науки РФ и СколТехом – Сколковским институтом науки и технологий, и собственно название предложил именно институт. Действительно, если государство строит новый университет, который призван готовить кадры международного уровня, то должны быть новые конкурентоспособные рабочие места, куда могли бы поступать на работу выпускники². В противном случае отток молодых кадров только усилится. СколТех проанализировал мировой опыт и попытался адаптировать его к российским условиям. В результате был подготовлен дизайн программы, описывающий возможные параметры работы таких лабораторий³. Оказалось, что аспектов, которые требуют принятия волевых решений, значительно больше, чем это казалось вначале. Практически нет «безусловно определенных» параметров, и международный опыт предлагает целую палитру возможных решений одного и того же вопроса.

Цель создания новых лабораторий – обеспечение привлекательности работы для ведущих ученых, привлечение (удержание) исследователей, конкурентоспособных в мировой науке. Они должны способствовать формированию новой организационной системы российской науки, обеспечивающей появление «точек роста». Таким образом, главная цель – постепенные институциональные изменения в российской науке, приводящие к замещению старых практик новыми. В отличие от мегагрантов, которыми руководят в основном представители русскоязычной диаспоры и иностранные ученые, гранты для создания 1000 лабораторий ориентированы в первую очередь на отечественных ученых, живущих и работающих в России.

Особенностью данной инициативы является то, что поддержка будет оказана в меньших объемах, чем лабораториям, создаваемым по мегагрантам, но гарантирована на 5 лет. Конкурсы на создание лабораторий будут проходить поэтапно, так, чтобы определять до 200 победителей в год. В первые годы проведения конкурса число отби-

¹ Шаталова Н. Досчитать до тысячи // Поиск. 2012. № 49. С. 10.

² Начинается с людей // Поиск. 2012. № 29–30. С. 12.

³ Далее следуют предложения СколТеха, разработанные автором в сотрудничестве с вице-президентом СколТеха А. Пономаревым и с учетом результатов консультаций с представителями русскоязычной научной диаспоры и ряда ведущих российских ученых, которые проводились осенью 2012 г.

раемых лабораторий будет меньше, чем в последующие, поскольку требуется отработка механизма оценки.

Грант будет выделяться ученому, который подбирает себе группу и самостоятельно выбирает организацию, в которой он хочет работать. В заявке на проект создания лаборатории должен быть обоснован выбор организации, с которой достигнута предварительная договоренность о размещении в ней лаборатории. Организация берет на себя часть обязательств по обслуживанию научного процесса, за счет накладных расходов с выделяемого гранта, размер которых также подлежит обсуждению, а именно: ремонт помещений под лабораторию (в соответствии с международными стандартами), обеспечение научно-исследовательской инфраструктурой (доступ к имеющемуся оборудованию и установкам), предоставление административной поддержки. Вся система предполагается гибкой и динамичной – например, можно менять организацию, в которой размещается лаборатория, если с администрацией возникнут проблемы. Таким образом, для организаций создается двойная мотивация к размещению у себя лабораторий: финансовая и связанная с престижем, поскольку присутствие лабораторий нового типа является свидетельством не только наличия современных исследований, но и их адекватного менеджмента.

В свою очередь, руководитель лаборатории должен заниматься развитием лаборатории не менее 75% своего рабочего времени, поэтому если грант выигрывает зарубежный ученый (что допустимо), он должен рассчитывать на длительное пребывание в России, а не по 2–4 месяца, как в текущих программах, предполагающих зарубежное участие. Руководитель от имени лаборатории может участвовать в конкурсах и грантовых программах – как российских, так и зарубежных. Однако принцип расходования дополнительных средств должен быть таким, как принято за рубежом, – не для выплаты надбавок к заработной плате основного персонала лаборатории (она обеспечивается из базового бюджета лаборатории), а для расширения лаборатории, найма постдоков и аспирантов, покупки вспомогательных материалов, участия в конференциях и стажировках. Соответственно состав лаборатории будет меняться в зависимости от сути и объема решаемых научных задач, как в странах с развитой современной наукой. Постоянный штат лаборатории должен включать руководителя и 2–3 исследователей, остальные специалисты нанимаются под конкретные проекты. Ставки лаборантов также должны быть постоянными – квалифицированные лаборанты являются носителями методических/технологических знаний и могут учить новых сотрудников и аспирантов методикам лаборатории.

Важно, чтобы руководитель занимался не только научной работой, но и преподавал, руководил аспирантами, поскольку только в этом случае будут выращиваться новые конкурентоспособные кадры, которые затем смогут создавать собственные лаборатории нового типа.

Соискатели грантов должны удовлетворять некоторому набору требований, которые пока прорабатываются. Среди них – наличие степени, количество, качество и цитиро-

вание публикаций, опыт руководства проектами и контрактами, организации и проведения научных конференций.

Критически важным моментом является процедура и критерии отбора заявок. Прошлый опыт показывает, что сбои нередко происходят именно на этапе экспертизы проектов, даже если в ней участвуют международные эксперты. Поэтому важно не только кто проводит экспертизу, но и как она организуется и кто принимает окончательное решение. Одно из предложений – использовать практику грантовых агентств США, когда после проведения анонимной экспертизы и отбора заявок на секциях экспертных советов окончательное решение принимается чиновниками ведомства, инициировавшего конкурс. Это несколько снижает масштаб лоббирования и нивелирует конфликт интересов, который всегда возникает в том случае, если окончательное решение принимает некий «верховный совет».

После начала работы лабораторий важно проработать процедуру их мониторинга. Способ проведения оценки результатов, промежуточных (ежегодных) и окончательных (по итогам 5 лет работы), является дискуссионным, но если следовать зарубежной практике, то сбор формальных показателей должен сочетаться с экспертной оценкой работ. При этом результаты оценки должны быть публичными, а возможными решениями после ее проведения могут быть:

- 1) продление работы лаборатории;
- 2) смена руководителя лаборатории;
- 3) смена организации, где размещается лаборатория;
- 4) досрочное закрытие проекта (прекращение его финансирования).

Следует отметить, что тщательно разрабатываемая система формирования 1000 лабораторий имеет много рисков, в том числе связанных с факторами, которые невозможно просчитать и предугадать заранее. К ним относится, например, то, как будет развиваться взаимодействие новых лабораторий со старыми структурами организаций, в которых они разместятся, какой будет скорость введения системы постдокторских грантов, которые позволят набирать молодых ученых в штат лабораторий, а также будет ли и каким образом осуществляться расширение системы грантовых фондов. Некоторые оптимистичные прогнозы в этом отношении есть – согласно перечню поручений, которые в ноябре дал президент по итогам заседания Совета при Президенте РФ по науке и образованию, будет развиваться система государственных и негосударственных фондов, финансирующих научные исследования, рассчитанные не только на среднесрочный (3–5 лет), но и на долгосрочный период (10 лет)¹.

¹ Утвержден перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 16.11.2012 г. <http://www.kremlin.ru/assignments/16840>

5.4.6. Зарубежные научные фонды и международное научное сотрудничество в контексте законодательных изменений

Помимо финансовых и организационных благоприятными должны быть и условия для развития международного сотрудничества, притока иностранных ученых в страну, расширения научной кооперации. Однако изменения, произошедшие в 2012 г., скорее, становятся препятствием такому развитию.

Были приняты поправки и дополнено законодательство, касающееся как работы некоммерческих организаций, получающих зарубежное финансирование, так и вопросов раскрытия государственной тайны, шпионажа и государственной измены. Напрямую произошедшие изменения не затрагивают сферу науки и инноваций, однако опосредованное влияние, безусловно, есть, включая закрытие или подозрительное отношение к зарубежным организациям, финансирующим в том числе научно-образовательные проекты.

В июле были внесены изменения в законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, получающих средства из иностранных источников¹, – они получили статус «выполняющих функции иностранного агента». В законе оговорено, что это касается только тех организаций, которые участвуют в политической деятельности, к которой не относятся «деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в сфере содействия благотворительности и добровольчества». Характерно, что в закрытом перечне не упоминается образование, и, таким образом, образовательные некоммерческие организации могут считаться иностранными агентами.

Закон предусматривает частую и тщательную отчетность таких организаций как по сути своей деятельности, так и по источникам финансирования. Кроме того, в случае издания ими материалов в них должно быть указано, что они подготовлены и распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

Сфера науки, как было процитировано выше, не была отнесена к имеющей политическую направленность, однако опасения возникли, в том числе у организаций, получающих финансирование научных исследований со стороны зарубежных организаций и фондов. Они оказались ненеправильными, поскольку в сентябре правительство приняло решение закрыть Агентство США по международному развитию (USAID)², которое занималось в том числе поддержкой ряда научных и образовательных программ.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (№ 121-ФЗ от 20.07.2012 г.).

² См., например: МИД: представительство USAID должно быть закрыто в связи с попытками влиять на внутренние процессы в России. 19.09.2012 г. http://www.dp.ru/a/2012/09/19/MID_potreboval_u_SSHA_zakr/; USAID покидает Россию. 18.09.2012 г. <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=266330>

Агентство было обвинено в попытках влиять через распределение грантов на политические процессы, включая выборы различного уровня, и институты гражданского общества. Соответственно Россия отказалась от статуса получателя такой помощи. В ноябре разразился скандал вокруг Американско-российского фонда по экономическому и правовому развитию (USRF), который неожиданно был назван «преемником» закрывшегося USAID¹. В отличие от USAID, USRF шире известен в научно-образовательном сообществе, поскольку он реализует пилотную программу «ЭВРИКА» – «Развитие научно-исследовательского и предпринимательского потенциала российских университетов»², согласованную с Министерством образования и науки РФ. Пилотный этап программы проводился в 2010–2012 гг. и был направлен на создание в двух российских исследовательских университетах, при участии трех американских университетов, модели коммерциализации технологий, которая в дальнейшем может быть распространена и на другие вузы. Итоговые результаты были представлены публично, в том числе представителям Министерства образования и науки и Министерства экономического развития. Фонд дал разъяснения, что среди его получателей нет организаций, которые могут считаться иностранными агентами, что вся деятельность прозрачна и информация о грантополучателях доступна всем желающим. Однако атмосфера не разряжалась, и научные фонды, имеющие в своих бюджетах средства Государственного департамента США, стали выглядеть подозрительно.

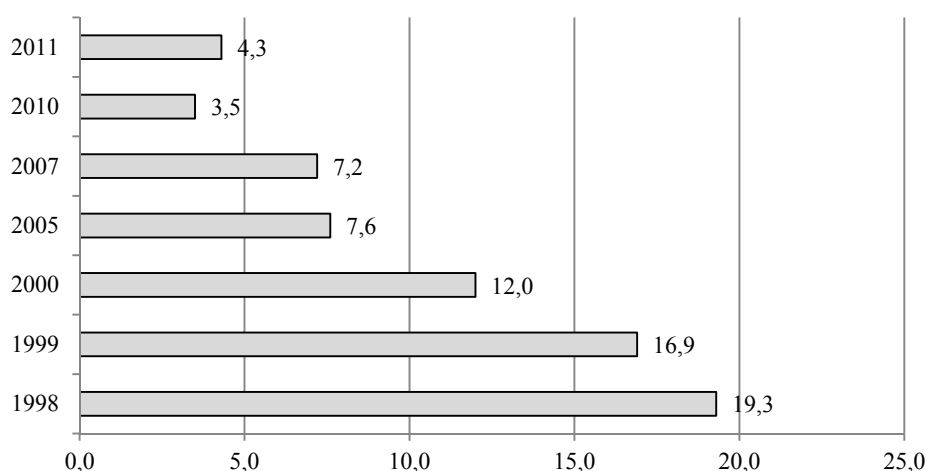
Практически одновременно с этими событиями, также в ноябре, был принят закон, вносящий поправки в статьи Уголовного кодекса РФ о государственной измене, шпионаже и разглашении государственной тайны³. В нем расширяется понятие государственной измены. Теперь это не только раскрытие государственной тайны, но любая помощь иностранному государству, международной или иностранной организации, если она будет признана направленной против безопасности страны. Даже официальная работа по контракту с зарубежными гражданскими организациями может быть признана преступной, если следствие докажет, что эти структуры действовали против российского государства. Наконец, расширен список лиц, которые будут отвечать перед судом за выдачу государственной тайны: в их число теперь входят те, кому секретные сведения стали известны не только по работе, но и по учебе или «в иных случаях». Зыбкость трактовок и неясность некоторых понятий настораживает и даже может считаться опасной, потому что при желании практически любое научно-инновационное сотрудничество с зарубежными организациями может рассматриваться как шпионаж и таить в себе возможность интерпретации его как государственной измены. Особенно подударными оказываются научные проекты прикладной направленности, которые могут при-

¹ USRF не собирается заменять USAID в России. Интервью Интерфакса с президентом USRF Марком Помаром. 27 ноября 2012 г. <http://www.interfax.ru/txt.asp?id=277881&sec=1483>

² <http://www.eureca-usrf.org/>

³ Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (№ 190-ФЗ от 12.11.2012 г.).

водить к появлению разработок двойного назначения. Исключить такие возможности нельзя, в том числе, например, при развертывании международного научного сотрудничества в рамках исследовательских центров СколТеха. Об этом уже предупреждает ряд аналитиков, следящих за развитием проекта инновационного города «Сколково». В реальности угрозы могут быть преувеличены, однако безусловно то, что произошедшие изменения не будут способствовать притоку иностранных инвестиций в научно-инновационную сферу. В 2011 г. доля зарубежного финансирования НИОКР составляла лишь 4,3% (рис. 12), и, скорее всего, можно ожидать дальнейших сокращений, если только финансирование со стороны бизнеса не станет падать еще более высокими темпами.



Источники: Наука России в цифрах: 2004// Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2004. С. 75; Наука России в цифрах: 2005// Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2005. С. 75; Наука России в цифрах: 2008// Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2008, с.87; Наука России в цифрах: 2011. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2011. С. 74; Наука, технологии и инновации России: 2012// Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2012. С.30.

Рис. 12. Зарубежные источники финансирования исследований и разработок, в % к суммарным внутренним затратам на исследования и разработки

5.4.7. Поддержка и стимулирование технологических инноваций

В 2012 г. продолжали реализовываться меры по поддержке и стимулированию технологических инноваций, в том числе через инструменты, нацеленные на развитие связей между наукой и бизнесом. Следует выделить такие меры, как:

1. Реализация программ инновационного развития (ПИР) государственных корпораций и компаний с государственным участием, которые были инициированы еще в 2010 г., и потому наступило время подведения промежуточных итогов.
2. Продолжение работы технологических платформ и проведение конкурсного отбора инновационных кластеров.
3. Работа институтов развития, таких как Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, РВК, РОСНАНО, РФТР, Фонд «Сколко-

во». В 2012 г. проводилась независимая оценка с участием международных экспертов работы институтов развития, однако ее окончательные результаты пока не обнародованы.

Программы инновационного развития

В июне рейтинговое агентство «Эксперт РА» представило результаты оценки ПИР тех компаний, которые согласились участвовать в исследовании¹. Из 48 компаний, у которых есть ПИР, 16 предоставили свои данные для составления рейтинга программ. Результаты оценки оказались не самыми оптимистичными: только у 10 компаний есть стратегии развития, прорывных проектов мало, связь с внешней средой слабая, т.е. аутсорсинг НИОКР не развит, нередко за инновационные выдаются маркетинговые проекты. При этом с точки зрения финансовых обещаний ситуация выглядит благополучно – 48 компаний к 2020 г. потратят на ПИР 4,2 трлн руб., из которых на долю двух компаний – РЖД и «Газпром» – приходится 3,7 трлн руб. за счет запланированных капиталовложений. Самые слабые ПИР оказались у госкомпаний, ориентированных на государственный заказ. Действительно, для них стимулы к инновациям минимальны.

Тем не менее, поскольку компании «принуждаются» к инновациям и, в частности, к сотрудничеству с государственными НИИ и вузами, то для последних расширяется рынок заказов НИОКР. Примечательно, что попытки развивать контакты с подведомственными организациями и вузами оказались для многих корпораций не самыми успешными, и они расширили зону поиска исполнителей НИОКР. В частности, хорошее решение было найдено ОАО «РЖД», которое провело совместный конкурс с Российским фондом фундаментальных исследований. В условиях конкурса были сформулированы темы, соответствующие проектам, входящим в программу инновационного развития РЖД. Победили 38 заявок (конкурс составил 4,5 претендента на проект – выше среднего по РФФИ). Финансирование является паритетным, то есть РЖД и РФФИ вкладывают в среднем по 1 млн руб. в год на двухлетний проект, с разбросом от 800 тыс. руб. до 3 млн руб. на проект². По мнению представителей РЖД, даже если только в трети профинансированных проектов будет достигнут ожидаемый результат, это полностью окупит их вложения. Фактически это дешевый способ получения требуемых результатов за счет широкой мобилизации научных институтов и вузов страны. Такой подход достаточно перспективный, он был найден и другими компаниями, в частности, теми, кто участвовал совместно с вузами в реализации работ по созданию высокотехнологичных производств³.

¹ Рейтинг программ инновационного развития госкорпораций и компаний с государственным участием. Аналитические материалы. Форум русских инноваций. Эксперт-РА, Фонд «Сколково». М., 27 июня 2012 г. http://www.raexpert.ru/researches/pir_2012/pir_2012.pdf

² Волчкова Н. Магистраль за горизонт // Поиск. 2012 № 23. С. 9.

³ Согласно условиям Постановления Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства». Подробнее см.: Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 33. М.: Институт Гайдара, 2012. С. 396.

Технологические платформы и инновационные кластеры

Развитию связей между компаниями и организациями, выполняющими НИОКР, призваны способствовать технологические платформы (ТП), развитие которых началось в 2011 г. В 2012 г. был проведен конкурс на формирование инновационных кластеров, для которых также характерны сетевые взаимодействия. ТП и кластеры как инструменты стимулирования связей весьма актуальны для России. Как показывают международные сопоставления, Россия сильнее всего отстает именно по параметрам, характеризующим связность инновационной системы (табл. 10). В частности, по-прежнему в стране не хватает технологических брокеров¹ – компаний-посредников между создателями и покупателями инновационных продуктов.

Таблица 10

Индикаторы уровня развития инновационной системы, по шкале от 1 до 7, по данным «Индекса экономики знаний» (данные за 2010 г.)

Индикатор / страна	США	Великобритания	Германия	Франция	Япония	Китай	Россия
Уровень расходов частного сектора на НИОКР	5,4	4,6	5,7	4,7	5,9	4,1	3,2
Сотрудничество компаний и университетов	5,8	5,6	5,2	4,0	4,9	4,6	3,7
Уровень защиты прав на интеллектуальную собственность	5,1	5,3	5,7	5,9	5,2	4,0	3,0
Доступность венчурного капитала	3,8	3,0	2,8	3,2	2,8	3,3	2,3
Наличие цепочек добавленной стоимости	5,1	5,5	6,3	5,7	6,3	4,0	2,6

Источник: http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page3.asp

Технологические платформы и кластеры потенциально могут способствовать усилению связности инновационной системы, однако это пока разрозненные инструменты, находящиеся в неопределенной позиции по отношению друг к другу.

В 2012 г. работа платформ замедлилась, поскольку им так и не были выделены средства на организацию своей работы, в том числе на разработку «дорожных карт». Пока данный вопрос обсуждался (по крайней мере на протяжении всего 2012 г.), ряд платформ изыскивали средства на организацию и начало работы, однако вопрос о выделении бюджетного финансирования на организационное обеспечение еще не закрыт. Министерство финансов РФ дало принципиальное согласие на выделение 300 млн руб., однако уже не на организационную работу, которая во многих платформах завершилась, а на выбор и согласование тематик НИОКТР (научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ), которые затем, от имени платформы, могли бы войти в состав действующих федеральных целевых программ.

Платформы как генераторы новых проектов НИОКР оказались достаточно слабыми, что подтвердил опыт как МЭР, так и Министерства образования и науки. Оба мини-

¹ Казьмин Д. Суть дела: Непонятный рынок // Ведомости, 27.12.2012 г. http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/371221/neponyatyj_rynok

стерства в сентябре 2012 г. объявили о сборе предложений от технологических платформ с целью формированию тематики федеральных целевых программ, по которым данные министерства выступают заказчиками. Министерство образования и науки предложило ТП принять участие в формировании тематики НИР на 2013 г. по ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 гг.», так, чтобы до 1 декабря можно было объявить открытые конкурсы на право заключения государственных контрактов на НИОКТР. В свою очередь, МЭР выпустило письмо «О предоставлении предложений по увязке государственных программ с технологическими платформами / Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596, пункт 2, подпункт «д», абзац 2» от 7 сентября 2012 г. № 18970-ОФ. Документы, поступившие от технологических платформ, оказались невысокого качества, были плохо прописаны, не увязаны по срокам и результатам¹. Именно поэтому идея получения средств от Минфина на разработку таких предложений платформ, которые бы можно было состыковать с ФЦП, осталась актуальной.

Целенаправленной поддержкой проектов платформ занимался только РФТР. Однако в силу бюджетных ограничений он выбрал для работы 13 ТП из 33, наладив сотрудничество в первую очередь с теми платформами, в составе которых нет организаций с большими финансовыми возможностями (такими, например, как у РОСНАНО, которое курирует ряд платформ).

Углубленное изучение работы трех технологических платформ, проведенное автором осенью 2012 г., позволило уточнить их текущее состояние:

- основные мотивы вступления организаций в платформы – это в первую очередь надежда на получение доступа к бюджетным средствам на НИОКТР и возможности лоббирования интересов отдельных групп (организаций-участников, но не платформ в целом). Поскольку платформы не получили сильной государственной поддержки, а патерналистские настроения в организациях, особенно научно-образовательных, которые доминируют в платформах, очень сильны, то развитие ТП оказалось в какой-то мере замедленным;
- все платформы были в той или иной степени загружены поручениями и запросами из ведомств, участвовали в экспертной работе – несмотря на отсутствие бюджетных средств на организационную работу. Из-за этого большая нагрузка легла на организации – координаторы платформ;
- критерии эффективности работы ТП для их самооценки пока не проработаны. Основные акценты сделаны на двух параметрах – реализации совместных проектов и привлеченном финансировании. Это самые очевидные показатели, поскольку они одновременно являются и теми задачами, для решения которых формировались платформы.

¹ Крымова С. До встречи на платформе? // Поиск. 2012. № 41. С. 10.

Платформы находятся на начальных стадиях развития, их еще рано считать консолидированным инструментом, тем более – коммуникационным инструментом.

Вопрос о том, как будут дальше функционировать технологические платформы, пока не решен. На правительственном уровне идентифицированы три основных источника поддержки проектов, которые будут генерировать ТП.

Первое – это включение проектов, предложенных ТП, в качестве тематических направлений в рамках ФЦП – процесс, подготовка к которому уже началась в виде запроса министерств к ТП на формирование тематик лотов.

Второе – сотрудничество с крупными госкомпаниями и компаниями с государственным участием, которые реализуют программы инновационного развития. В этом альянсе может быть взаимная польза – ТП определяют тематики, которые могут стать частью ПИР, с одной стороны. С другой стороны, госкомпании могут принимать участие в разработке стратегических программ исследований профильных ТП. Оба варианта возможны, и такое партнерство вполне логично: координаторами более чем 1/3 ТП выступают госкорпорации и компании с государственным участием.

Третье – это бюджетные субсидии на разработку тематик НИОКТР.

В дополнение к ТП появилась новая инициатива государства – поддержка инновационных кластеров. Кластерная политика развивается во многих странах мира, и сопровождается усилением роли государства. Вместе с тем кластеры как инструмент считаются весьма рискованными, поскольку кластерные инициативы длительные, дорогие, и поэтому при ошибке выбора объекта поддержки потери будут существенными. Кроме того, практически в любых кластерных инициативах более половины бюджетов составляют государственные средства, и переход кластеров на самоокупаемость в большинстве случаев проблематичен. В этой связи считается, что в целом эффективнее не создавать новые кластеры, а выявлять и поддерживать уже существующие. В России тем не менее был выбран именно первый подход – поддержка проектов, претендующих на звание кластерных.

Отбор инновационных кластеров проходил в два этапа и, в принципе, соответствовал имеющейся зарубежной практике. Однако сроки первичной экспертизы были слишком сжатыми – на нее отводился всего месяц, что сказалось на качестве работы экспертов. На конкурс поступило почти 100 заявок, из которых отобрали 37 проектов. Далее они рассматривались в течение двух месяцев на заседаниях Рабочей группы, сформированной для выбора инновационных кластеров. В итоге были одобрены 25 проектов развития территориальных кластеров, из которых 14 получили право на государственную субсидию.

Помимо кратких сроков подготовки заявок и оценки проектов можно обозначить еще ряд параметров, серьезно отличающих российскую инициативу по формированию кластеров от зарубежных аналогов (в первую очередь европейских):

1. Цели поддержки кластеров. В российском варианте главная идея – инновационное развитие, и потому активное вовлечение в кластеры организаций, занимающихся

НИОКР, – вузов и научных институтов. Зарубежный опыт демонстрирует целую палитру возможных целей, в том числе реструктуризацию высокотехнологичных отраслей, повышение конкурентоспособности в определенных областях, однако в любом случае перечень целей и решаемых проблем формулируется более узко и конкретно, чем в инициативе по развитию российских кластеров.

2. Акценты. В российской программе они сделаны на решении проблем крупных предприятий, малый бизнес включен мало и практически не участвует в управлении кластерами, в то время как в зарубежных кластерах малым и средним предприятиям уделяется особое внимание.
3. Продолжительность поддержки. Составляет 7–8 лет за рубежом, в России можно ориентировочно говорить о 5-летнем периоде поддержки, однако первый год фактически ушел на выбор кластеров, а их поддержка не была начата, хотя изначально планировалось, что первые средства будут выделены в 2012 г.

В процессе отбора кластеров проявилось несколько характеристик современного состояния кластерных проектов¹:

- 1) в заявках на создание инновационных кластеров просматривалось стремление как можно большего числа организаций «записаться» в кластер, иногда пренебрегая отраслевыми и региональными аспектами и тем более фактом наличия-отсутствия связей между основными стейкхолдерами;
- 2) цели и задачи ряда кластерных проектов фактически отражали интересы нескольких крупных компаний;
- 3) уровень связности участников был достаточно низким – т.е. в истории взаимодействий либо не было совместных проектов, либо их было очень мало.

Таким образом, можно говорить о том, что на конкурс заявки подавали не кластеры, а в большинстве случаев группы, заинтересованные в формировании кластера (проекты по формированию кластера).

Те 14 кластеров, которые могут претендовать на субсидию, ориентированы на вложения в НИОКР, хотя расходы на инфраструктуру преобладают. Запрос 14 кластеров по направлениям расходования средств представлен в *табл. 11*. Общий объем запрашиваемой субсидии составляет 58,4 млрд руб.

Судя по планируемой структуре расходов субсидии, самыми насущными задачами являются необходимость улучшения инновационной и транспортной инфраструктуры – на эти цели запрашивается более половины суммарного размера субсидии – 24,6% и 27,1% общего объема средств соответственно. Следующими в списке приоритетов оказались поддержка НИОКР и повышение квалификации кадров, а также развитие инженерной инфраструктуры. Минимальные потребности – в совершенствовании материально-технической базы культуры и спорта.

¹ Основано на наблюдениях автора, участвовавшего в проведении экспертной оценки заявок на создание кластеров.

Таблица 11

Предложения 14 инновационных территориальных кластеров по направлениям использования средств субсидии в 2013–2017 гг.

Виды инфраструктуры	Запрос 14 кластеров, % от общего объема субсидии
Инновационная инфраструктура	24,6
Транспортная инфраструктура	21,7
Работы в сфере НИОКР, повышения квалификации кадров, инновационной деятельности	18,5
Инженерная инфраструктура	13,7
Образовательная инфраструктура	9,3
Жилищная инфраструктура	7,0
Энергетическая инфраструктура	3,5
Материально-техническая база культуры и спорта	1,7
Всего	100%

Источник: рассчитано на основе данных МЭР, см.: «О проекте перечня пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров». Письмо № 13575-АК/Д19ч от 05.07.2012 г.

Можно констатировать, что мероприятия по поддержке техплатформ и кластеров в определенной степени переплелись, поскольку правительство предлагает практически идентичный подход с точки зрения принципов финансирования. Кластеры, как и техплатформы, должны взаимодействовать с институтами развития, а также работать с государственными компаниями, реализующими программы инновационного развития. МЭР рекомендовал начать такие взаимодействия, которые не связаны с процессом выделения бюджетных средств. Пока речь идет о создании механизмов по обмену информацией для оценки возможности сотрудничества¹. Необходимость обращения к одним и тем же источникам может потенциально способствовать синергии ТП и кластеров.

Для более тесного их взаимодействия возможно ввести согласование тематик НИОКТР, предложенных техплатформами, с кластерами. Целесообразно также рассмотреть вопрос о формировании единого экспертного сообщества, в том числе разработки типового механизма использования экспертного потенциала ТП и кластеров.

Оценка работы институтов развития

В задачи инновационной политики входит обеспечение комплементарности разных инструментов, которая, в частности, может обеспечиваться через институты развития. В 2012 г. такие институты развития, как РВК, РОСНАНО, Фонд «Сколково», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, расширяли и диверсифицировали свою деятельность, однако судить об эффективности выбранных траекторий развития не так просто. Так, только фонд «Сколково» предоставляет подробную информацию о достижении ключевых показателей эффективности, а деятельность других институтов развития представлена рядом показателей, не дающих, однако, исчерпывающего представления об эффективности их работы.

¹ Онлайн-дискуссия «Территории инноваций – региональные кластеры». 26.10.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=49784

Основные результаты работы Фонда «Сколково» по достижению ключевых показателей эффективности, которые обновляются на сайте ежемесячно, представлены в *табл. 12*. Характерная особенность «Сколково» – ориентация именно на малый и средний бизнес, поддержка его с помощью грантов различного типа, как не требующих, так и требующих софинансирования. Состав отчетных показателей по работе фонда «Сколково» свидетельствует о том, что внимание обращается на изменение числа компаний-участников в кластерах, разработку наукоемкой продукции (через такой показатель, как регистрация объектов интеллектуальной собственности), объемы привлеченного софинансирования. Все эти показатели растут опережающими темпами.

Таблица 12

**Некоторые итоги работы Фонда «Сколково» по состоянию
на 31 декабря 2012 г.**

Ключевой показатель эффективности	Целевое значение	Фактическое значение	Степень выполнения, %
Общее число участников с 2010 г.	500	793	159
Число грантов, одобренных к выделению в 2012 г.	120	102	85
Сумма грантов, одобренных к выделению в 2012 г., млн руб.	6300	3393,15	54
Суммарный объем грантов, перечисленных Фондом в 2012 г., млн руб.	4921	2935,5	60
Средняя доля софинансирования проектов в 2012 г., %	40	43	107,5
Количество поданных заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности в 2012 г.	100	137	137
Число созданных ЦКП (центров коллективного пользования оборудованием)	3	3	100
Коэффициент полезного использования оборудования ЦКП, введенного в эксплуатацию, %	50	30	60
Количество центров НИОКР, о размещении которых подписаны соглашения	20	24	120

Источник: <http://community.sk.ru/press/b/results/archive/2013/01/28/rezultaty-raboty-za-dekabr-2012-goda.aspx>

У Фонда есть риск ухода в грантовое финансирование – что является спорной мерой по активизации инновационной деятельности. Противники данного подхода считают, что гранты «развращают» бизнес, ориентируя его именно на бюджетные средства. Эти опасения высказываются не только по отношению к Фонду «Сколково», но и к любым грантовым схемам для малого бизнеса, от российского Фонда содействия до американской программы SBIR (Small Business Innovative Research) – программы поддержки инновационных исследований малого бизнеса. Грантовая форма наиболее оправдана для самых ранних стадий развития бизнеса – посевной и предпосевной. Однако в случае с Фондом «Сколково» возможен поворот в сторону грантовой поддержки «чистых» НИОКР, очень косвенно связанных с инновациями и выполняемых даже не научными группами, а индивидуальными исследователями. В частности, уже действует пилотная программа грантов на исследования индивидуальных ученых, которая была одобрена Консультативным научным советом¹.

¹ Пока выделено только 12 таких грантов, и о целесообразности продолжения такой инициативы ведутся дискуссии. См.: Шаталова Н., Шаталова А. Жажда скорости // Поиск 2012. № 50. С. 12.

В связи с тем что строительство инновационного города «Сколково» рассматривается многими как политический проект, после смены власти стало распространяться мнение, что данная инициатива долго не просуществует¹. Однако алармистские высказывания звучат даже в адрес прототипа «Сколково» – американской Кремниевой долины, которой предсказывается скорая гибель из-за распространения виртуальных сетей и сообществ, которые сделают необязательным концентрацию начинающих бизнесменов и венчурных капиталистов в одном географическом месте². Таким образом, растущее число инвесторов и аналитиков говорит о том, что интернет в принципе меняет природу организации инновационной деятельности, и в этом смысле проект «Сколково» начался поздно, когда в мире взгляд на кластерный тип развития инноваций стал трансформироваться.

Однако политический контекст проекта имеет под собой основания, поскольку завершилось время, когда быстро принимались законы, создающие привилегированные режимы для работы Фонда «Сколково». Так, президент отклонил Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково», принятый Государственной Думой 23 ноября 2012 г. и одобренный Советом Федерации 28 ноября 2012 г. Этим законом уточнялся порядок осуществления образовательной деятельности на территории центра, предполагавший возможность создания в «Сколково» вузов и организаций системы послевузовского образования. Предлагалось также перенести на год (на 1 января 2015 г.) дату перемещения резидентов «Сколково» на его территорию в связи с задержками в строительстве необходимых площадей. Было названо несколько серьезных причин отклонения закона, в том числе отсутствие у Центра критериев эффективности результатов работы в экономической, научной и социальной сферах, а также неправомерность предоставления управляющей компании инновационного центра «Сколково» права утверждения нормативов градостроительного планирования и проектирования³.

При всей правомерности таких претензий в части показателей эффективности такие же, если не большие, претензии могут быть предъявлены и другим институтам развития, у которых ключевые показатели эффективности в лучшем случае перечислены в годовых отчетах, которые обнародуются в середине следующего года, но численные параметры и степень достижения целевых значений не указываются. Известно, что РВК через систему своих фондов профинансировала 131 проект, и в прошедшем году темпы привлекаемого венчурного финансирования были выше,

¹ Примером типичного мнения может быть материал: *Васильев А.* Конец силиконовой малины // Коммерсантъ Деньги. № 35. 03.09.2012 г. <http://kommersant.ru/doc/2013581?isSearch=True>

² Силиконовую долину ждет крах? Один из самых популярных сегодня IT-менеджеров в США пророчит крах Силиконовой долины // Expert Online, 23.08.2012 г. <http://expert.ru/2012/08/23/silikonovuyu-dolinu-zhdet-krah/>

³ Президент отклонил Федеральный закон о внесении изменений в закон об инновационном центре «Сколково». 12.12.2012 г. <http://www.kremlin.ru/news/17120>

чем раньше¹. РОСНАНО профинансировало 107 проектов с суммарным бюджетом 488,1 млрд руб., из которых на долю РОСНАНО пришлось 207, 2 млрд руб.². Нарастающим итогом было введено в строй более 35 заводов, выросли объемы производства, однако целевая задача – достигнуть к 2015 г. 300 млрд руб. объемов продаж продукции, произведенной компаниями с участием РОСНАНО, вряд ли будет решена, поскольку на конец 2012 г. объем производства составил только 23–24 млрд руб.³. Председатель правления А. Чубайс фактически признал, что основная проблема состоит в низком качестве управления в РОСНАНО, было объявлено о закрытии ряда проектов, а также о начале реструктуризации компании. РОСНАНО к весне-лету 2013 г. планирует завершить работу в качестве института развития и преобразоваться в инвестиционный фонд, продав 10% акций институциональным инвесторам. Для этого в течение года проводился аудит поддержанных проектов. Персонал компании был сокращен на 20%⁴, и, таким образом, уровень затрат на управление упал до 2,5% от объема активов. Однако по этому показателю РОСНАНО по-прежнему неконкурентоспособно на международном рынке, где расходы на управление в венчурных инвестиционных фондах составляют 1–1,5%.

Важным направлением развития РОСНАНО стало также инвестирование в проекты за рубежом, в частности, в американские биотехнологические компании. В конце октября РОСНАНО объявило об основании совместного инвестиционного фонда с Virgin Green Fund, Virgin Group, специализирующегося на технологиях энергосбережения, который получил название VGF Emerging Market Growth I. L. P. Объем обязательств по финансированию фонда составляет 200 млн долл.⁵.

Общей тенденцией для институтов развития стала диверсификация направлений деятельности, рост внимания к образовательным мероприятиям, а также более активному поиску проектов за рубежом. Так, РВК активно занималась различными образовательными проектами, в том числе для стартапов, популяризацией и продвижением инновационного предпринимательства. В частности, за три года было проведено около сотни региональных сессий практического консалтинга, бесплатных для его участников⁶.

¹ Предварительные итоги деятельности РВК в 2012 г. <http://www.rusventure.ru/ru/press-service/news/detail.php?ID=12084>

² РОСНАНО ищет покупателей. 27.12.2012 г. http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/371141/rosnano_ishet_pokupatelej

³ Чубайс А. РОСНАНО должно научиться конкурировать на мировом рынке капитала, чтобы не идти к государству с протянутой рукой. 30.01.2013 г. <http://www.finmarket.ru/z/nws/hotnews.asp?id=3207948>

⁴ Красавин А. Больше не нано // Компания. № 3. 28.01.2013 г. <http://ko.ru/articles/24668>

⁵ Virgin и РОСНАНО объявляют об основании совместного инвестиционного фонда. 31.10.2012 г. <http://www.rusnano.com/about/press-centre/news/20121031-virgin-rosnano-sovmestny-investitsionny-fond>

⁶ Что ждет стартап в РВК: интервью с Игорем Агамирзяном. 28.08.2012 г. <http://www.nanonewsnet.ru/articles/2012/chto-zhdet-startapy-v-rvk-intervyu-s-igorem-agamirzyanom>

Институты развития усилили координацию своей работы и совместно идентифицировали главные проблемы, препятствующие инновационной деятельности. К ним были отнесены¹:

- низкий уровень квалификации тех, кто пытается заниматься инновациями, плохое понимание особенностей реализации инновационных проектов, в том числе создания стартапов;
- отсутствие «прорывных» проектов, что отчасти отражает слабость научного потенциала;
- недостаточные объемы финансирования, выделяемые на посевные и предпосевные стадии развития проектов, а отсюда – недостаточный поток проектов, которые впоследствии могли бы перейти на следующие стадии развития;
- настороженное отношение частного бизнеса к инициативам государства, низкий спрос на инновации, неверие в продолжительность мер государственной инновационной политики. Для последнего опасения действительно есть все основания, поскольку государственная политика слишком нацелена на получение быстрых результатов и во многих аспектах остается ситуационной.

В области поддержки посевных и предпосевных стадий основным оставался Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере со своим относительно скромным бюджетом в 4 млрд руб. Положительным сдвигом стало то, что Фонд получил право выдавать гранты, а не финансировать малые компании по госзаказу, как это было до сих пор, что в целом снижает бюрократическую нагрузку как на Фонд, так и на малые фирмы². Наконец, есть и некоторая преемственность в поддержке проектов: около 30% проинвестированных Фондом посевных инвестиций РВК проектов получали ранее поддержку Фонда содействия. Кроме того, Фонд посевных инвестиций РВК в ноябре объявил о запуске новой программы «Бизнес-ангел», предусматривающей соинвестирование проектов ранней посевной стадии, в которые вкладывают свои средства бизнес-ангелы³.

Однако в целом для венчурных инвестиций в 2012 г. была отмечена тенденция смещения фокуса с посевной стадии к проектам более зрелых стадий. В частности, количество посевных сделок сократилось с 46 за три квартала 2011 г. до 30 за аналогичный период 2012 г. В то же время число сделок для стадий раннего роста и расширения выросло в 2,5 раза – с 12 до 30⁴. Вместе с тем в целом венчурные инвестиции в высоко-

¹ *Источники:* Горбатова А. Что мешает инновационному лифту. 15.10.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=49539; Все в одном лифте // Поиск. 2012. № 42. С. 12.

² Подорванюк Н. Важно, чтобы наука и бизнес договаривались сами. Интервью с И. Бортником, председателем наблюдательного совета Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. 21.11.2012 г. http://m.gazeta.ru/science/2012/11/21_a_4861593.shtml

³ Агамирзян И. В России есть огромный спрос на инновации со стороны населения. 20.12.2012 г. <http://www.rg.ru/2012/12/20/tehnologii.html>

⁴ РwC и РВК: обзор венчурных сделок за три квартала 2012 года. Пресс-служба компании РwC. 29.11.2012 г. <http://www.crn.ru/news/detail.php?ID=73226>

технологичный сектор росли высокими темпами, что вывело Россию на четвертое место в Европе по этому показателю – после Великобритании, Франции и Германии¹.

С точки зрения нормативно-правовой среды условия для ведения венчурного бизнеса изменились незначительно. Введение с 1 января 2012 г. новой формы инвестиционного товарищества, являющегося аналогом международного Limited partnership, пока не дало эффекта. Новая форма должна была облегчить создание венчурных фондов в России, которые ранее создавались преимущественно как закрытые паевые инвестиционные фонды (ЗПИФ), сильно зарегулированные и сложные в управлении. Однако за прошедший год ни одна из компаний не была структурирована в новой форме. Сначала эксперты видели причину такого положения в отсутствии правоприменительной практики², а позднее основным препятствием была названа плохая проработка норм оформления компаний³. В итоге компании предпочитают пока регистрироваться за рубежом.

В 2012 г. была проведена международная оценка деятельности российских институтов развития. Соисполнителями исследования выступили Российская экономическая школа и международная исследовательская группа под председательством профессора Гарвардской школы бизнеса, известного эксперта в области прямых инвестиций и венчурного финансирования Джоша Лернера. Экспертная группа должна была до конца года представить пакет рекомендаций по совершенствованию российских институтов развития. Презентация предварительных итогов исследования состоялась 2 ноября 2012 г. на Московском международном форуме «Открытые инновации». Пока главные выводы работы разочаровывают, поскольку представляют собой набор достаточно общих рассуждений о необходимости фокусировки на развитии именно экосистемы, а не просто распределении средств, о важности координации между агентствами, предоставляющими венчурное финансирование при понимании разности их миссий, а также постоянного мониторинга результатов. Указывается на то, что провести оценку сложно, поскольку уровень информации о венчурном капитале в России ниже, чем в других странах, равно как и уровень прозрачности правил. Таким образом, попытка экспертов охватить и учесть глобальные факторы привела к тому, что акценты сместились к оценке российской инновационной системы в целом и потому в значительной мере к повторению того, что можно найти в Стратегии инновационного развития и ряде других российских документов общего плана. Не исключено, однако, что в доработанной версии рекомендации будут содержать больше конкретики.

* * *

¹ Rooney B. U.K. Leads European Venture-Capital Funding, but Russia Is Fastest Growing. <http://blogs.wsj.com/tech-europe/2013/01/29/u-k-leads-european-venture-capital-funding-but-russia-is-fastest-growing/>

² Венчурный фонд в России: какую юрисдикцию выбрать? Пресс-релиз РВК от 23.10.2012 г. <http://www.rusventure.ru/ru/press-service/news/detail.php?ID=11473>

³ Петлевой В. Институты развития намерены изменить закон об инвестиционном товариществе // РБК daily, 29.11.2012 г. <http://www.rbcdaily.ru/2012/11/29/media/562949985227509>

В прошедшем году произошла смена приоритетов – от инноваций к науке, в том числе в ее взаимосвязи с образованием. Инновационная риторика ослабла, равно как и обсуждение планов модернизации экономики страны. Несколько последних лет говорилось о том, что в инновационной сфере достаточно финансирования, в том числе бюджетного, распределяемого через разнообразные институты развития, однако нет достойных проектов, научный потенциал прошлых лет исчерпан, в науке кадровый кризис, который отражается и на инновационном потенциале экономики. Не исключено, что поворот, сделанный в 2012 г. в сторону поддержки науки, и снижение приоритетности государственного финансирования инноваций связаны с намерением вернуться к отложенным преобразованиям в сфере науки.

Новое правительство приступило к разработке мер непрямого институционального реформирования науки, которое состоит в создании «параллельных структур» – новых лабораторий, работающих по современным стандартам организации исследовательской деятельности, новых форм кадровой поддержки и стимулирования. В этом состоит отличие разрабатываемых подходов от попыток реформирования и реструктуризации, предпринимавшихся в прошлые годы: именно в косвенном воздействии на сферу науки, а не через реорганизацию или закрытие/открытие новых институтов. По замыслу, в дальнейшем новые формы постепенно должны вытеснить старые – согласно известному эффекту так называемых «реформ сбоку».

Вузовская наука оставалась приоритетом, и ее финансирование продолжало расти. Однако даже по формальным показателям научной продуктивности отставание российских вузов от ведущих зарубежных университетов очень сильное, что еще раз свидетельствует о необходимости изменения всей системы организации научных исследований.

Вместе с тем даже самые перспективные меры не будут эффективными при неизменности внешних условий, влияющих на функционирование научной сферы – задержек в выделении бюджетных средств, особенно по грантам, сложностях организации научного процесса, создании неблагоприятных условий для притока иностранного финансирования в российскую науку и других. С этой точки зрения прошедший год характеризовался усугублением существующих проблем и появлением новых.

Поддержка развития технологических инноваций проводилась, но менее энергично, чем в прошлые годы. Программы инновационного развития госкомпаний и компаний с государственным участием, проекты технологических платформ реализовывались в вялотекущем режиме. Выбранные в первой половине года на конкурсной основе инновационные кластеры затем не получили финансовой поддержки. Она была перенесена на 2013 г.

Институты развития констатировали недостаток средств для посевных и предпосевных стадий и стали диверсифицировать свою деятельность, сильнее ориентируя ее на создание «среды» (включая образовательные проекты). Однако в целом уровень представления институтами развития результатов своей работы таков, что достаточно сложно судить об их эффективности.

Раздел 6. Институциональные проблемы

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация

6.1.1. Динамика государственного сектора в российской экономике

В связи с принятием в ноябре 2010 г. прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. российское правительство не утверждало последние два года очередные приватизационные программы подобно тому, как это происходило в 2000-е годы. Между тем именно эти документы содержали данные о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ (АО) с участием РФ в капитале на начало календарного года. В силу этого достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике указанных составляющих государственного сектора непосредственно в 2012 г., нет, хотя некоторые основные тенденции могут быть оценены на основе данных, озвученных руководителями федеральных органов власти, и информации Росимущества (*табл. 1*).

Так, число АО с госучастием за 13 месяцев (с начала 2012 г. по 1 февраля 2013 г.) сократилось более чем на 1/5 (примерно на 600 ед.), в том числе за период с середины октября 2012 г. по начало февраля 2013 г. – примерно на 260 ед. Количество ФГУПов за эти неполные 4 месяца уменьшилось примерно на 130 ед., а объектов казны выросло более чем на 750 ед. Общая площадь земель, находящихся в федеральной собственности, за 13 месяцев (с начала 2012 г. по 1 февраля 2013 г.) увеличилась на 19% (или без малого на 200 млн га).

Итак, по состоянию на 1 февраля 2013 г. основными объектами системы управления федеральным имуществом выступали 1795 ФГУПов, 2325 АО с госучастием, 20246 федеральных государственных учреждений (ФГУ).

В отношении основной массы унитарных предприятий (77%) полномочия собственника осуществляли федеральные органы исполнительной власти совместно с Росимуществом, в отношении 15% ФГУПов – государственные академии наук (РАН и отраслевые академии), в отношении 4% – Минобороны России, еще по 2% предприятий курировались различными государственными корпорациями (ГК) и Управделами Президента РФ.

Таблица 1

Динамика количества организаций, использующих федеральное имущество, и объектов, учтенных в реестре в 2012–2013 гг. (ед.)

Дата	ФГУП	АО с государственным участием	ФГУ	Объекты казны	Земельные участки	
					ед.	га
На 1 января 2012 г.	...	2933	...	1 369 446*	...	1007930198
На середину октября 2012 г.	1927	2587	21 127	86 630	314490	...
На 1 февраля 2013 г.	1795	2325	20 246	87 382/ около 250 тыс.**	314490/ 238420***	1,2 млрд / 554 млн***

* Всего объектов, учтенных в реестре федерального имущества.

** В числителе – по материалу Минэкономразвития России «Управление федеральным имуществом» к Государственной программе по управлению федеральным имуществом на период до 2018 г., в знаменателе – из выступления министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г.

*** В числителе – всего, включая неучтенные земли, в знаменателе – только по учтенным землям.

Источник: www.gosim.ru; www.esopomy.gov.ru, доклад заместителя министра экономического развития – руководителя Росимущества О.К. Дергуновой по вопросу «Повышение качества управления государственной собственностью» на Коллегии Минэкономразвития России 30 ноября 2012 г.; материал Росимущества «Управление федеральным имуществом», 2013; выступление министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г.

В структуре 2325 АО с госучастием 52% занимают АО с полным (100%) пакетом акций, которыми управляет Росимущество. На другом полюсе находятся 25% АО, где размер госпакета составляет менее 2% капитала.

В отношении управления АО с государственным участием в выступлении министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г. было отмечено, что доля госслужащих в органах управления госкомпаний (с учетом ревизионных комиссий) составляет 65%. В 2011 г. в состав органов управления примерно 700 АО с участием государства было включено 1,5 тыс. профессиональных директоров, из них 362 независимых директора и 1143 профессиональных поверенных.

В то же время в материале Минэкономразвития РФ к Государственной программе по управлению федеральным имуществом на период до 2018 г. содержится информация о 1512 профессиональных поверенных и 601 независимом директоре. По всей вероятности, эти цифры относятся к 2012 г., поскольку данные из выступления главы Минэкономразвития России, относящиеся к 2011 г., примерно совпадают с опубликованными в предыдущем обзоре российской экономики. При этом не вполне ясным остается вопрос о привлечении в сектор АО, акции которых находятся в федеральной собственности, профессиональных директоров. Можно лишь предположить, что доля АО, имеющих профессиональных директоров, заметно выросла в прошлом году, но за счет не столько количественного увеличения численности профдиректорского корпуса, сколько уменьшения количества АО с госучастием.

Из всего массива таких субъектов хозяйствования (2325 ед.) 66 (или 2,8%) включены в специальный перечень, и решения по ключевым вопросам управления ими принима-

ются на основании директив Правительства РФ. При этом в большинстве таких компаний не определены ключевые показатели эффективности, увязанные с принятыми положениями о вознаграждении руководящего состава. Из 66 АО, входящих в спецперечень, только в 20 обществах утверждены положения о вознаграждении и в 18 утверждены ключевые показатели эффективности в увязке с принятыми положениями о вознаграждениях.

По информации Минэкономразвития РФ, в рамках формирования проектов распоряжений Правительства РФ о выдвижении кандидатов в советы директоров (наблюдательные советы) АО, включенных в специальный перечень, на 2012/2013 корпоративный год значительно (на 45%) вырастет количество независимых директоров в советах директоров таких компаний (с 85 чел. в 2011/2012 корпоративном году до 123 чел. в 2012/2013 г.). При этом несколько сократится численность профессиональных поверенных (с 222 чел. в 2011/2012 г. до 212 чел. в 2012/2013 г.) и государственных служащих (с 165 чел. в 2011/2012 г. до 164 чел. в 2012/2013 г.)¹.

В то же время, по информации в СМИ², Минэкономразвития предложило увеличить количество чиновников в советах директоров ОАО, включенных в специальный перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ № 91-р, со 140 до 163 чел. Отчасти указанное увеличение обусловлено появлением в перечне 6 новых компаний (например, «Российские ипподромы» и концерн «Автоматика»).

Однако этот процесс должен затронуть и те компании, которые включены в перечень уже давно. Так, в подгруппе из 16 ведущих компаний («Газпром», РЖД, «АЛРОСА», «Ростелеком» и др.), только в 6 из них в советы директоров в 2012 г. входило 19 госслужащих, на 2013 г. предлагалось выдвинуть 45 чел., в результате чего количество госслужащих должно вырасти почти во всех этих компаниях (кроме ГАК «Оборонпромкомплекс»). В целом же количество компаний, где число госслужащих увеличивается (17 ед.), немногим превышает перечень компаний (11 ед.), где число госслужащих падает (например, Приокский завод цветных металлов, ЦНИИ «Электроприбор» и Центр технологий судостроения и ремонта).

Примерно в тех же масштабах предполагалось изменить присутствие независимых директоров: увеличить их представительство в 19 компаниях, сократить – в 11 (включая ВТБ, Россельхозбанк, «Зарубежнефть», «Первый канал», «Российские космические системы»), а их общее количество планировалось увеличить в 1,2 раза (с 90 до 108 чел.).

Имущественный комплекс, правообладателями которого являются федеральные госучреждения, включает более 430 тыс. зданий и сооружений, расположенных на 72 тыс. земельных участков общей площадью 32 млн га. В структуре объектов казны (873 82 ед.) преобладают здания, сооружения и помещения (93%), на движимое имущество приходится около 5%, еще 1% – на воздушные и морские суда.

¹ www.economy.gov.ru, 5 декабря 2012 г.

² Ушакова Д. Госслужащих вновь отправляют следить за бизнесом, www.izvestia.ru, 17 декабря 2012 г.

Совокупная номинальная стоимость всех указанных объектов, отраженная в реестре федерального имущества, составляет около 12 трлн руб. В то же время глава Минэкономразвития РФ заявил о том, что эта величина занижена на порядок и их реальная рыночная стоимость превышает 100 трлн руб. На официальном уровне такие оценки озвучены впервые за долгие годы.

Напомним, что в марте 2010 г. Росимущество опубликовало информацию о том, что впервые с 1991 г. реестр государственного имущества можно считать сформированным. Систематическая работа в этом направлении началась после утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества Постановлением Правительства РФ от 3.07.1998 г. № 696. Действующее ныне Положение об учете федерального имущества появилось 9 лет спустя в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16.07.2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», когда предыдущий документ был признан утратившим силу.

Таким образом, формирование реестра государственного имущества потребовало около 12 лет, растянувшись почти на все первое десятилетие 2000-х годов, тогда как острая необходимость располагать такой информацией имела еще в первой половине 90-х годов., по крайней мере, к моменту завершения чековой приватизации в середине 1994 г., когда приватизационный процесс еще оставался довольно интенсивным. Все это хорошо иллюстрирует реальное качество администрирования государственной экономической политики, причем в части, относящейся к непосредственным функциям государства.

В связи с этим разброс оценок стоимости государственного имущества неудивителен. Ее величина по общей номинальной стоимости прямо связана с полнотой сформированного к настоящему времени реестра, при этом имеются в виду не только количественные, но и качественные характеристики¹. Что касается реальной рыночной стоимости, то здесь очень много зависит от категории активов и используемых подходов к оценке. Если применительно к госпакетам акций давно созданных акционерных компаний, в принципе, возможна ориентация на котировки фондового рынка, то в отношении оценки таких активов, как унитарные предприятия, учреждения, земля и недвижимость, возникают большие сложности.

Например, основными подходами к оценке недвижимости являются сравнительный (на основе данных о недавних аналогичных сделках), затратный (на основе стоимости полного воспроизводства за вычетом износа) и доходный (на основе расчета стоимости будущих доходов от использования объекта). Очевидно, что даже при оценке недвижимости как таковой, не говоря уже об имуществе, правообладателями которого являются унитарные предприятия и учреждения, довольно трудно опираться на указанные параметры, например, из-за отсутствия аналогичных сделок или их разового характера. Хо-

¹ В выступлении главы Минэкономразвития РФ на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г. указывалось на то, что инвентаризацию федерального имущества планируется завершить в текущем году.

рошо известны схожие проблемы, возникающие при налогообложении имущества физических лиц, связанные с разницей оценок стоимости квартир, сделанных бюро технической инвентаризации (БТИ), и стоимости на основе цен на рынке жилья, а также определения кадастровой стоимости земли. Кроме того, весомая часть госимущества используется в некоммерческой деятельности (например, образование, здравоохранение) и при выполнении публичных функций (например, оборона, безопасность), а возникающий при этом доход является косвенным результатом его функционирования.

Поэтому озвученная оценка рыночной стоимости государственных активов является скорее потенциальной величиной.

Косвенным свидетельством этого являются оценки рыночной стоимости долей в компаниях, входящих в индекс ММВБ и напрямую принадлежащих Росимуществу (2,3 трлн руб.)¹, и относительно скромные величины бюджетных доходов от приватизации в 2000-е годы (хотя и заметно выросшие в 2011–2012 гг.).

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в период с середины 2010 г. и до середины 2012 г. следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2010–2012 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 июля 2010 г.*	74867**	7230	61493	3915	2229
На 1 января 2011 г.*	73498**	6761	60266	4051	2420
На 1 июля 2011 г.*	72047**	6245	59483	3928	2391
На 1 января 2012 г.*	69689**	5805	57839	3733	2312
На 1 июля 2012 г.*	69251**	5282	58049	3593	2327

* Учет федерального имущества приводится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

** Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2010 г. (с. 7–11), в 2010 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2011 г. (с. 7–11), 2011 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2012 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2010–2012.

¹ При учете доли государства в самых дорогих компаниях, которые государство контролирует косвенно (например, «Газпром», «Роснефть», Сбербанк, «Ростелеком»), сумма вырастает до 6,1 трлн руб. См.: Россия впервые оценила собственное имущество // Ведомости. 08.02.2013, www.finance.rambler.ru

Как следует из *табл. 2*, общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось за два года (между 1 июля 2010 г. и 1 июля 2012 г.) на 7,5% (или более чем на 5,6 тыс. ед.), составив на 1 июля 2012 г. около 69,2 тыс. ед.

Основной причиной такого результата стало уменьшение количества унитарных предприятий на 27,0% (или почти на 1950 ед.). Относительно менее масштабным (на 5,6%) было сокращение количества учреждений, однако по абсолютной величине (более чем на 3,4 тыс. ед.) было более значительным. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, к 1 июля 2012 г. сократилось в большей степени – на 8,2% (или примерно на 320 ед.). При этом число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, выросло на 4,4%, а прирост их количества составил около 100 ед. В результате по состоянию на начало 2011 г. число этих хозяйствующих субъектов превысило 2,4 тыс. ед., став максимальным с момента их включения в состав государственного сектора экономики в самом конце 2002 г.

При этом за год с середины 2011 г. до середины 2012 г. общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 3,9% (или почти на 2,8 тыс. ед.).

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 15,4% (или почти на 1,0 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 2,4%. Его абсолютная величина оказалась несколько большей, чем по унитарным предприятиям (более 1,4 тыс. ед.), причем за 1-е полугодие 2012 г. имел место рост абсолютного числа госучреждений. В то же время количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, сократилось на 8,5% (или более чем на 330 ед.). Число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, сократилось на 2,7% (более 60 ед.), хотя в 1-м полугодии 2012 г. их количество слегка выросло, как и в случае с учреждениями.

Последний кризис поставил вопрос о его влиянии на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг). Мониторинг, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (*табл. 3*).

Однако, как следует из *табл. 3*, в 2011 г. и 1-м полугодии 2012 г., как и на протяжении всех 2000-х годов, наблюдался незначительный удельный вес государственного сектора по большинству показателей (не более 15–20%). Несколько большей его доля была по инвестициям (20–30%) и занятости (около 25%).

Таблица 3

**Доля государственного сектора в экономике по основным показателям
хозяйственной деятельности в 2009–2012 гг., %**

Показатель	2009	2010	2011	1-е полугодие 2012 г.
1	2	3	4	5
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	11,5	9,8	16,5	16,6
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,1	9,0	16,7	16,5
- обрабатывающие производства	9,5	8,7	9,9	9,3
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	14,0	17,8	24,0	25,8
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	3,8	4,1	4,0	3,9
Пассажирооборот организаций транспорта*	63,2	56,1	65,3	61,7
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	76,6	78,4	38,1	79,1
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	93,8	93,6	36,4	94,3
Услуги связи**	13,9	15,2	13,4	13,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	74,4	73,4	73,8	72,5
Объем платных услуг, оказанных населению	16,5	18,9	18,8	18,6
Инвестиции в основной капитал	22,8/	24,5/	28,8/	26,0/
за счет всех источников финансирования***	17,1	17,8	21,3	19,7
Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,6	18,9	11,6	11,4
Доля среднесписочной численности работников государственного сектора	24,6	24,9	24,9	25,7

* Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

** Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

*** В числителе без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2009 г. (с. 13, 45, 47–48, 49, 52, 60–61, 62, 66–67, 87), в 2010 г. (с. 13, 46, 48–49, 50, 53, 61–62, 63, 67–68, 88), в 2011 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 1-м полугодии 2012 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 42–43, 44, 48–49, 69). М.: Росстат, 2010–2012 гг.

При всем этом официальная статистика отметила повышение удельного веса государственного сектора в 2011–2012 гг. по сравнению с 2009 г. в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, в инвестициях в основной капитал, в объеме платных услуг населению и по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

Наиболее внушительным увеличением удельного веса госсектора оказалось в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, где по итогам 1-го полугодия 2012 г. он приблизился к 26% (против 14% в 2009 г.). Нельзя не отметить и существенное увеличение доли государственного сектора в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) до 16,5% в 1-м полугодии 2012 г. против 10–11% в 2009–2010 гг.

Особо следует сказать о транспортных перевозках. С одной стороны, в 2011 г. статистикой отмечено резкое падение доли госсектора по показателям грузоперевозок и гру-

зоооборота (до 36–38%), тогда как в 1-м полугодии 2012 г. их величины вновь вернулись на уровень 2009–2010 гг. (более 76–78 и 93% соответственно). С другой стороны, доля организаций государственного сектора в пассажирообороте транспортных организаций после заметного роста в 2011 г. (более 65%) в 1-м полугодии 2012 г. оказалась ниже уровня 2008–2009 гг.¹

Если рассматривать ситуацию более детально, то по итогам 2011 г. и в 1-м полугодии 2012 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, внутренние затраты на исследования и разработки).

В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи нефти, включая газовый конденсат (доля госсектора в 1-м полугодии 2012 г. составила 21,4% против 20,9% в 2011 г.), перевозок грузов и пассажиров транспортной авиацией, а также пассажирооборота автомобильного транспорта (без субъектов малого предпринимательства), всех статистически выделяемых видов платных услуг², где доля госсектора все равно не превышала половину. В 1-м полугодии 2012 г. к ним добавился внутренний водный транспорт, где доля госсектора превысила 20%.

Вместе с тем необходимо отметить, что вышеуказанные данные следует рассматривать, скорее, в качестве минимальных из-за сложности оценки удельного веса государственного сектора по причинам (1) ограниченной достоверности данных Росстата в условиях многоступенчатой системы корпоративного контроля во многих государственных компаниях, включающей несколько уровней (по аналогии с частными), (2) невозможности объективной и надежной оценки того опосредованного влияния на состояние имущественных отношений со стороны государства по результатам принятых в 2008–2009 гг. антикризисных мер и (3) возможной неполноты учета собственности органов публичной власти.

6.1.2. Приватизационная политика

Поскольку принятая в ноябре 2010 г. Правительством РФ приватизационная программа на 2011–2013 гг. на момент своего утверждения охватывала трехлетний период, в последующем в указанный документ вносились изменения и дополнения, причем их интенсивность в 2012 г. оказалась заметно выше, чем в предыдущем году. Всего с момента утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2010 г. № 2102-р было принято 36 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 24 было издано в 2012 г. против 11 в 2011 г. (еще один появился в самом конце 2010 г.).

¹ Для показателей, характеризующих сферу транспортных перевозок, указанные тренды требуют уточнения по итогам 2012 г. в целом.

² В данном контексте в статистической отчетности выделяются транспортные, медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги.

Наиболее важным содержательным отличием изменений 2012 г. стала серьезная радикализация приватизационных планов применительно к крупнейшим компаниям, где государством допускалось уменьшение своей доли в капитале за счет расширения перечня предлагаемых к приватизации активов.

Напомним, что изначальная версия действующей приватизационной программы включала 10 таких компаний, а в 2011 г. произошло лишь уточнение формата уменьшения доли государства в отношении Федеральной гидрогенерирующей компании («РусГидро») и Объединенной зерновой компании (ОЗК) с сохранением контрольного пакета акций в размере 50% плюс 1 акция.

В целом же процесс приватизации акций крупнейших АО в 2012–2013 гг. был конкретизирован Распоряжением Правительства РФ от 20.06.2012 г. № 1035-р.

К крупнейшим отнесены Объединенная зерновая компания (прекращение участия государства в уставном капитале), «Современный коммерческий флот» (50% минус 1 акция), «Росагролизинг» (49,9% минус 1 акция), Банк ВТБ (25,5% минус 1 акция), «Российские железные дороги» (25% минус 1 акция), Сбербанк (7,58% минус 1 акция) с перспективой прекращения участия государства в их капитале до 2016 г. (кроме Сбербанка и РЖД). Аналогичная мера заявлена и в отношении многих других компаний («Зарубежнефть», «РусГидро», «ИНТЕР РАО ЕЭС», «Международный аэропорт «Шереметьево», «Аэрофлот», Россельхозбанк и «АЛРОСА»). В ряде компаний доля государства подлежит сокращению («Транснефть», «ФСК ЕЭС», «Уралвагонзавод» (до 75% плюс 1 акция), Объединенные судостроительная и авиастроительная корпорации (до 50% плюс 1 акция)).

Помимо этого, в 2012 г. предполагалось уменьшение доли государства в капитале ОАО «РОСНАНО» до 90% путем выпуска и размещения дополнительных акций, а начиная с 2013 г. – отчуждение акций «Роснефти» с прекращением участия в капитале данной компании к 2016 г. ОАО «Роснефтегаз» (при допущении его в качестве инвестора при приватизации компаний ТЭКа до начала 2015 г. при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества).

Между тем сама «Роснефть» в 2012 г. осуществила крупнейшую за все время существования российского рынка корпоративного контроля сделку. Осенью стало известно о приобретении компании ТНК-ВР.

С обоими прежними акционерами (британская нефтяная компания ВР и консорциум ААР, в который входят «Альфа-Групп», Access Industries и Группа компаний «Ренова») уже подписаны различные документы, предусматривающие продажу их равных (по 50%) долей в ТНК-ВР. При этом доля ААР оценена в 28 млрд долл., а доля ВР – только в 17,1 млрд долл., но британская компания должна получить также 12,84% казначейских акций «Роснефти», находящихся на ее балансе. Кроме того, ВР заключила соглашение о приобретении у ОАО «Роснефтегаз», которому принадлежит более 75% акций

«Роснефти», дополнительного пакета акций НК «Роснефть» (5,66%). По завершении данных сделок ВР будет владеть 19,75% акций «Роснефти», включая уже имеющуюся у ВР долю в 1,25%. Сделка была завершена ранее намеченного срока в конце марта 2013 г.

Несомненно, что все это усилит позиции «Роснефти» как в российском топливно-энергетическом комплексе, так и на мировом рынке. В то же время необходимость значительных финансовых ресурсов (включая заемные) для осуществления данной сделки может минимизировать возможные эффекты от оптимизации активов и производственной деятельности, от повышения капитализации и улучшения имиджа компании, что, в свою очередь, способно оказать влияние на последующие перспективы приватизации.

Несмотря на радикальное расширение приватизационной программы 2011–2013 гг., содержащаяся в ней оценка объемов поступлений в федеральный бюджет осталась без изменений. В связи с этим стоит напомнить, что максимальные доходы от приватизации в прогнозном плане оцениваются в размере около 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг. с учетом рыночной конъюнктуры и в случае принятия Правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. Без их учета доходы от приватизации в 2011 г. оценивались всего лишь в 6 млрд руб., а в 2012 и 2013 гг. – по 5 млрд руб.

В контексте анализа доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества необходимо иметь в виду, что еще с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков) стали относиться к источникам финансирования дефицита бюджета. Поступления от продажи прочих активов (разнообразного имущества и земельных участков) учитывались в доходной части бюджета.

Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях, касающихся источников финансирования дефицита федерального бюджета, где в числе прочих присутствует лишь обобщенная статья по иным источникам без всякой конкретики.

То же самое можно сказать и о его проекте, внесенном в парламент российским правительством. Лишь в пояснительной записке к документу средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

Было заявлено о продолжении приватизации пакетов акций крупных инвестиционно привлекательных российских компаний, перечень которых в целом совпадает с содержащимся в приватизационной программе на 2011–2013 гг. (с учетом изменений и дополнений), на основании решений российского правительства при определении Правительством РФ конкретных сроков и способов приватизации с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. Реализация

данных мероприятий позволит обеспечить поступление в федеральный бюджет средств в объеме 427,7 млрд руб. в 2013 г., 330,8 млрд руб. в 2014 г., 595,1 млрд руб. в 2015 г.

Сопоставляя указанные данные с оценками Минфина России, можно отметить явное увеличение прогнозируемых поступлений от приватизации государственной собственности по сравнению с теми, что содержались в базовых документах ведомства двух предыдущих лет¹, не говоря уже о показателях, содержащихся в приватизационной программе на 2011–2013 гг. (табл. 4).

Таблица 4

**Оценки величины приватизационных доходов федерального бюджета
в 2011–2015 гг., млрд руб.**

Источник	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Прогнозный план (программа) приватизации и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.		6,0	5,0	5,0		
ОНБП на 2011 г. и плановый период на 2012 и 2013 гг.		298,0	276,1	309,4		
ОНБП на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.		298,0	276,1	309,4	300,0	
ОНБП на 2013 г. и плановый период на 2014 и 2015 гг.				380,0	475,0	385,0
Проект федерального бюджета на 2013 г. и плановый период на 2014 и 2015 гг. (пояснительная записка)				427,7	330,8	595,1

В то же время относительно последних «Основных направлений бюджетной политики» (ОНБП) на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг., датированных 18 июля 2012 г., приватизационные поступления 2013 г. увеличены на 12,6% (против 380 млрд руб.), но в 2014 г. предполагается их снижение на 30% (против 475 млрд руб.). На этом фоне прогноз ожидаемых в 2015 г. доходов от приватизации увеличен существенно – более чем в 1,5 раза (против 385 млрд руб.).

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета, довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и от их стоимости, что связано с процедурами оценки и конъюнктурой фондового рынка.

В принципе, ориентация на учет рыночной конъюнктуры и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, имеющих необходимые ресурсы, опыт и деловую репутацию, при исключительности прерогатив правительства в приватизационной сфере и фактическом отсутствии стороннего контроля над приватизацией предоставляет возможность получить достойное возмещение за приватизируемые активы. Действующий механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи.

Так, внесенные в июне 2012 г. изменения и дополнения в приватизационную программу 2011–2013 гг., касающиеся «РОСНАНО» и «Роснефти», не имеют прямого от-

¹ «Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.», «Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.».

ношения к пополнению федерального бюджета, а допущение возможности направления денежных средств, поступающих от приватизации акций акционерной компании «АЛРОСА» (при координации продажи акций, находящихся в региональной и муниципальной собственности), на развитие инфраструктуры Республики Саха (Якутия) будет, скорее, способствовать уменьшению бюджетных доходов, тем более что масштабы и пропорции такого использования доходов от приватизации никак не определены.

Более того, в тексте пояснительной записки к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг.» указывалось, что при формировании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния допускается использование части дополнительных нефтегазовых доходов на замещение источников финансирования дефицита федерального бюджета по решению Правительства РФ¹.

Аналогичная возможность финансового маневра была предусмотрена поправками в предыдущие федеральные бюджеты: на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.² и на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.)³, когда полученные в ходе их исполнения нефтегазовые доходы сверх определенной величины могли использоваться на замещение объемов государственных заимствований РФ и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ, либо на иные цели, установленные соответствующим законом⁴.

При этом стоит отметить подчиненную роль поступлений от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку они заметно уступают средствам, предполагаемым к привлечению по государственным заимствованиям (в 2013–2014 гг. – более чем втрое, в 2015 г. – более чем вдвое).

Вместе с тем, помимо возможного негативного воздействия на реализацию приватизационной программы вследствие серьезного ухудшения макроэкономической ситуации (например, наступления второй волны кризиса или глобальной рецессии), сохраняются заметные риски, связанные с недостаточной прозрачностью приватизационных процессов, с отсутствием должной транспарентности в отношении планов и подходов к приватизации крупных компаний, публичного объяснения мотивов (аргументов) в пользу принятия государством тех или иных решений. Принимая во внимание всегда острую и противоречивую общественную реакцию на приватизацию крупных компа-

¹ Правда, в тексте принятого Закона от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» об этом ничего не говорится.

² В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период на 2012 и 2013 гг.» от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 1.06.2011 г. № 105-ФЗ).

³ В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.» от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ (с изменениями, внесенными Законом от 5.06.2012 г. № 48-ФЗ, которым была повышена пороговая величина, при превышении которой возможно указанное использование нефтегазовых доходов).

⁴ Последнее касается только бюджета завершившегося года – дополнения, внесенные Законом от 28.07.2012 г. № 127-ФЗ.

ний, последнее представляется особенно важным с тем, чтобы «правила игры», взаимные обязательства государства и покупателей были ясны для общества. Существенным недостатком является и отсутствие анализа потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

Пока же анонсированный резкий разворот приватизационной политики в сторону отказа государства от контроля более чем в десятке крупнейших компаний общенационального значения не сопровождается никакими балансирующими мерами, за исключением возможности допущения использования специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») в отношении менее половины из них (Объединенная зерновая компания, «Зарубежнефть», «РусГидро», «Аэрофлот» и «АЛРОСА»).

Вопреки многочисленным декларациям о необходимости придания большей прозрачности приватизационному процессу к началу марта 2012 г. органами власти не были представлены обобщенные данные о ходе приватизационного процесса непосредственно в 2012 г. Не прозвучали они и в выступлении главы Минэкономразвития РФ на заседании правительства 7 февраля 2013 г., за исключением информации о величине доходов бюджета.

По косвенным признакам, исходя из данных, озвученных в этом выступлении, о том, что в программу приватизации за последние три года в целях акционирования было включено всего 284 унитарных предприятия, 70% из которых уже преобразовано в акционерные общества, и данных о приватизации ФГУПов в 2010–2011 гг. (в совокупности 205 ед.)¹, можно сделать осторожный вывод о приватизации примерно 100–140 предприятий в 2012 г.

Что касается приватизации госпакетов акций, то ранее в СМИ со ссылкой на пресс-службу Росимущества сообщалось о том, что в 2012 г. в рамках приватизации было продано 273 пакета акций акционерных обществ², что примерно на четверть меньше аналогичной величины за предшествующий 2011 г. Этот показатель, хотя и превосходит результаты, достигнутые в кризисный период 2008–2010 гг., уступает уровню 2006–2007 гг.

Всего в 2012 г. было совершено или находилось в конечных стадиях шесть приватизационных сделок объемом более 1 млрд руб. каждая.

Крупнейшей из них стала продажа в сентябре 7,58% акций Сбербанка, находившихся в собственности ЦБ РФ, за 159,3 млрд руб. Специфика сделки, связанная с особым –

¹ Правда, эта величина отражает количество ФГУПов, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации, но отнюдь не завершено акционирование. Так, в 2011 г. при 143 предприятиях, в отношении которых были приняты решения о приватизации посредством акционирования, зарегистрированы всего 42 ОАО.

² Приватизация принесет России около 3 трлн руб. за 4 года (РИА РосБизнесКонсалтинг. 07.02.2013 г.). Информация давалась РБК с указанием получения ее от Росимущества 16 января 2013 г., хотя на сайте Росимущества эта информация отсутствует.

публично-правовым – статусом продавца, отличным от классической роли органов власти по управлению имуществом, обусловила необходимость принятия специальных поправок в бюджет для того, чтобы обеспечить его должное пополнение из этого источника. В начале декабря 2012 г. было установлено, что часть средств, полученных Центробанком России от продажи акций Сбербанка, в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи указанных акций и их балансовой стоимостью, за вычетом суммы расходов, связанных с продажей указанных акций, подлежит перечислению в федеральный бюджет с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.¹

Второй по величине стала продажа в конце сентября 100% акций ОАО «СГ-Транс» за 22,77 млрд руб. «СГ-Транс» является крупнейшим в России железнодорожным перевозчиком, занимающимся транспортировкой, хранением и реализацией сжиженного углеводородного газа, располагая большим парком специальных цистерн. При участии в конкурсе, организатором которого выступала компания «Ренессанс Капитал», 4 компаний победителем была признано ОАО «АФК «Система»².

Также в начале осени прошедшего года через ЗАО «БНП ПАРИБА Банк», которое в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 3.11.2011 г. № 1920-р проводило мероприятия по организации и осуществлению отчуждения находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Апатит», были реализованы 26,67% принадлежащих государству акций данной компании, что составляет около 20% уставного капитала. Наивысшую цену (11,1 млрд руб.) на тендере предложило ОАО «ФосАгро» (при предоставлении агенту оферты от двух претендентов, тогда как всего было получено 6 заявлений о заинтересованности от российских и иностранных юридических лиц, из которых три подали заявки)³.

Госпакет акций (55% уставного капитала, или 73,33% обыкновенных акций) Ванинского морского торгового порта (Хабаровский край) был продан ООО «Мечел-Транс» за 15,5 млрд руб., а единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ отчуждения акций указанного ОАО еще в феврале 2012 г. был назначен «ВТБ Капитал».

Гораздо меньшую сумму (2,2 млрд руб.) удалось в совокупности выручить за блокирующий пакет акций (25,5%) Мурманского морского торгового порта, который был продан двум покупателям (ОАО «СУЭК» и Alfa Capital Holdings (Cyprus) Limited). Организатором торговли выступал ООО «Райффайзен Инвестмент»⁴.

Еще одной крупной сделкой 2012 г. стало приобретение группой «Сумма» в ходе дополнительной эмиссии доли (50% минус 1 акция) в Объединенной зерновой компа-

¹ В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.» от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ.

² «СГ-Транс» достанется АФК «Система» за 22,77 млрд руб., www.OilCapital.ru, 28 сентября 2012 г.

³ www.rosim.ru, 7.09.2012 г.

⁴ www.rosim.ru, 25.12.2012 г.

нии за 5,951 млрд руб. по закрытой подписке. Организатором сделки выступала подконтрольная Сбербанку компания «Тройка Диалог», которая должна была определить победителя по итогам конкурса.

В качестве примеров менее крупных приватизационных сделок можно привести продажи пакетов ОАО «ОПХ племзавод «Ленинский путь» (Краснодарский край, 100%, 1869,969 млн руб.) и «Обь-Иртышского речного пароходства» (Ханты-Мансийск, 25,5%, 474,589 млн руб.).

С точки зрения организации приватизационного процесса важным событием стало утверждение Постановлением Правительства РФ от 27.08.2012 г. № 860 давно ожидаемого после принятия поправок в Закон о приватизации в мае 2010 г. Положения об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме.

Коренным отличием приватизационного процесса в 2012 г. от предыдущего года стал возникший впервые за несколько предшествующих лет негативный фон.

В принципе, катализатором его появления можно считать известные осенние события вокруг компании «Оборонсервис», но большую лепту в него внесло и то, что происходило в связи со сделками по продаже активов, считавшихся инвестиционно привлекательными.

При продаже по закрытой подписке пакета акций Объединенной зерновой компании (ОЗК) в мае 2012 г. Федеральная антимонопольная служба (ФАС) усмотрела признаки нарушения в «создании препятствий хозяйствующим субъектам, имеющим намерение участвовать в покупке акций дополнительной эмиссии ОЗК, что привело к ограничению числа потенциальных инвесторов». В связи с этим ФАС обратилась в правительство с письмом о целесообразности проведения сделки в форме открытого размещения акций ОЗК.

Из 6 претендентов на размещаемый пакет, включая одного из крупнейших мировых зерновых трейдеров Louis Dreyfus, недовольство процессом размещения допэмиссии ОЗК высказывал лишь «Базовый элемент», интересы которого представлял агрохолдинг «Кубань». В середине мая компания заявила о «непрозрачности критериев отбора квалифицированных инвесторов» и о том, что «проведение размещения допэмиссии в форме закрытой подписки нарушает принципы свободной конкуренции»¹. Вскоре соответствующий иск был подан в ФАС, но в результате рассмотрения дело в отношении ОАО «ОЗК» и ЗАО «ИК «Тройка Диалог» в связи с отсутствием в действиях указанных хозяйствующих субъектов нарушений закона о конкуренции было прекращено.

Ставшие достоянием гласности факты злоупотреблений и вывода активов из созданного относительно недавно (осенью 2008 г.) холдинга «Оборонсервис» со всей очевидностью высветили весь комплекс проблем, существующих сегодня в сфере управления госимуществом и приватизации: (1) отсутствие внятных критериев целесообразности приватизации как таковой, особенно применительно к видам деятельности, связанным

¹ Ланин Д. ФАС готова оспорить приватизацию ОЗК, www.bfm.ru/news, 15.06.2012 г.

с обеспечением обороны и безопасности, (2) неочевидность достоинств организационно-правовой формы ОАО с точки зрения сохранности имущества и обеспечения интересов государства, (3) вопрос управляемости и подконтрольности для государства создаваемых по его инициативе интегрированных структур, (4) невозможность получения государством возмещения за внесенные туда ранее активы в случае их продажи, иницируемой холдингом, с риском возникновения ситуации, когда объектом корпоративного управления или дальнейшей приватизации становится оболочка головной компании, лишившаяся своих наиболее ценных дочерних производственных или финансовых активов, (5) широкое поле коррупциогенности, открывающееся при определении цены отчуждаемых активов только на основе норм закона об оценочной деятельности при отказе от использования категории нормативно устанавливаемой органами власти цены как минимально возможного ценового порога при продаже тех или иных объектов.

Напомним, что «Оборонсервис» представляет собой крупную интегрированную структуру, состоящую из 9 субхолдингов, 100% минус 1 акция каждого из которых были внесены в его уставный капитал. Тот же механизм имущественного контроля был предусмотрен для унитарных предприятий и АО при формировании капитала субхолдингов. Общее количество предприятий, предполагавшихся к интеграции в субхолдинги, даже после некоторых корректировок 2011 г. впечатляет: «Оборонстрой» (58 ед.), «Ремвооружение» (56 ед.), «Спецремонт» (45 ед.), «Авиаремонт» (39 ед.), «Военторг» (34 ед.), «Агропром» (30 ед.), «Красная Звезда» (20 ед.), «Оборонэнерго» (11 ед.), «Славянка» (4 ед.). Нельзя не обратить внимание и на то, что сам «Оборонсервис», 100% акций которого находится в федеральной собственности, несмотря на очевидную стратегическую значимость входящих в него предприятий, находился в перечне стратегических организаций всего полтора года (с конца 2009 г. по апрель 2011 г.).

Одним из краткосрочных последствий дела «Оборонсервиса» стало решение нового руководства военного ведомства временно приостановить реализацию высвобождаемого военного имущества с инвентаризацией ранее совершенных сделок.

Если рассматривать ситуацию более широко, с проекцией на государственный сектор в целом, то актуализируется проблема определения целесообразности и условий отчуждения компаниями с участием государства (главным образом АО) непрофильных активов, разносторонний характер которых допускает как негативное, так и позитивное влияние на оценку стоимости выставляемых на продажу госпакетов акций.

В связи с этим Минэкономразвития и Росимущество предлагают разрешить компаниям, включенным в прогнозный план приватизации на 2011–2013 гг., не избавляться от непрофильных активов по причине того, что примерно для половины таких компаний предварительная продажа непрофильных активов может привести к снижению их инвестиционной привлекательности и к потерям бюджетных доходов. При этом формирование перечня приватизируемых компаний, которые будут освобождены от отчуждения непрофильных активов, неизбежно становится предметом согласования между различными группами интересов, включая сами компании, как правило, предпочи-

тающие сохранять такие активы по целому ряду причин (инерция устоявшихся связей, возможность получения персоналом благ в натуральной форме, социальная ответственность, престиж и т.п.). При исключении из процесса отчуждения непрофильных активов крупных компаний с наиболее диверсифицированной структурой его масштабы становятся весьма ограниченными¹.

Сделка по продаже 100% акций компании «СГ-Транс» вызвала недовольство «Роснефти», дочерняя структура которой – «РН-Транс» – подала судебный иск к организатору конкурса – ООО «Ренессанс Брокер» – о признании незаконными ограничений по участию в приватизации. Первоначально суд встал на сторону «РН-Транса», запретив «Ренессанс Брокеру» совершать дальнейшие процедуры по отчуждению акций оператора из федеральной собственности. Однако в дальнейшем суд снял обеспечительные меры, «Роснефть» отказалась от претензий и отозвала иск. По неофициальной информации, это произошло после того, как новый владелец «СГ-Транса» – АФК «Система» – гарантировал «Роснефти» долгосрочный контракт на перевозки сжиженного углеводородного газа².

С учетом отказа ФАС допустить к участию в сделке и «Газпромтранс» можно сделать вывод о тенденции на отлучение крупнейших госкомпаний от приватизации. Еще раньше, в конце 2011 г., «Газпром энергохолдинг» отозвал ходатайство о покупке крупнейшей частной энергетической компании – «КЭС-Холдинг». Изначально предполагалось, что в новой структуре структурам «Газпрома» будет принадлежать 75% акций.

Перепродажа госпакета акций Ванинского морского торгового порта компанией «Мечел», о которой стало известно в январе 2013 г., спустя уже полтора месяца после покупки, еще раз ставит вопрос не только об оценке приватизируемых активов, но и о реальной мотивации российского бизнеса в ходе новой волны приватизации.

С одной стороны, руководство «Мечела» объяснило эту сделку необходимостью поиска базы для продаж угля, добываемого на Эльгинском месторождении в Якутии. В качестве альтернативы покупке порта руководство компании рассматривало возможность строительства нового угольного терминала. При этом в торгах по продаже госпакета акций участвовали, помимо «Мечела», еще 6 компаний. В итоге госпакет при стартовой цене 1,5 млрд руб. был продан за 15,5 млрд руб., хотя у «Мечела» отмечалась самая высокая долговая нагрузка среди всех российских горнорудных компаний. С другой стороны, в сообщении «дочки» холдинга – ООО «Мечел-Транс» – подчеркивается, что новые «инвесторы не имеют интересов в перевалке грузов через порт Ванино». Конкретный состав новых собственников порта и сумма сделки по перепродаже не уточнялись.

¹ Киселева М. Приватизация поможет госкомпаниям сохранить непрофильные активы, www.izvestia.ru, 22.11.2012 г.

² Итоги приватизации «СГ-Транса» закреплены постановлением правительства, www.rupec.complexdoc.ru, 22.11.2012 г.

В итоге «Мечел» оставил у себя лишь 1,5% капитала порта, а остальное – 73,3% обыкновенных акций (55% уставного капитала) – перешло к новым собственникам, еще 28,1% принадлежало En+Group, аффилированной с бизнес-группой «Базовый элемент». Представители «Мечела» сообщили, что реально группа выступала во главе консорциума инвесторов, с которыми была достигнута договоренность о предоставлении недолговременного фондирования при управлении портом со стороны «Мечела». Сразу после перепродажи в числе новых владельцев назывались южнокорейские компании, включая сталелитейную Posco, у которой имелся договор о сотрудничестве с российской компанией. В дальнейшем же появилась информация о том, что новыми владельцами стали три кипрские компании («Оперн Трейд Лимитед», «Седмино Инвестментс Лимитед» и «Травине Трейдинг Лимитед»).

Совершенно очевидно, что данный факт находится в явном противоречии с объявленным на уровне высшего политического руководства страны курсом на повышение прозрачности и деофшоризацию экономики. Однако, судя по высказываниям главы Минэкономразвития РФ на брифинге после заседания правительства 7 февраля 2013 г., эта новость не воспринимается как вызывающая большую озабоченность¹.

К этому остается добавить, что состоявшаяся сделка по продаже госпакета акций Ванинского морского торгового порта не первая, в 2011 г. результаты предыдущей продажи этого актива были аннулированы в связи с отказом покупателя от исполнения обязательств по оплате² с решением арбитражного суда о взыскании с него 75,114 млн руб.

Таким образом, второй год действия первой в истории трехлетней приватизационной программы (2011–2013 гг.) ознаменовался многочисленными скандалами, в основе которых лежал классический для всей российской приватизации набор проблем (обоснование справедливой цены за приватизируемые активы, реальная мотивация участников, выбор критериев отбора покупателя, обеспечение прозрачности, претензии регулирующих органов). Все это явно не способствует формированию позитивного имиджа новой приватизационной волны.

При рассмотрении в середине декабря коллегией Счетной палаты (СП) результатов проверки подготовки и реализации планов приватизации на 2011–2014 гг. было указано на отсутствие нормативных правовых и методических документов, определяющих содержание расходных обязательств, необходимых для приватизации. Аудиторы в ходе проверки выяснили, что Минэкономразвития не обеспечило прозрачность процедур принятия решений об условиях приватизации некоторых компаний³.

¹ Ланин Д. «Мечел» выплыл из Ванино <http://www.bfm.ru/articles>, 19.01.2013 г.; Минэкономразвития РФ не видит «ничего страшного» в том, что контроль над портом Ванино получили три офшора, 07.02.2013 г. // ИТАР-ТАСС. Деловые новости.

² Та сделка по своей величине (10,8 млрд руб.) примерно на 40% уступала продажной цене, полученной в 2012 г. (15,5 млрд руб.), хотя превышение продажной цены над начальной оказалось несколько большим (в 11,6 раза против 10,3).

³ Ланин Д. Государство распродало активов на 200 млрд руб., www.bfm.ru/articles, 29.12.2012 г.

Тем не менее в наступившем году предполагается проведение целого ряда сделок по продаже пакетов акций важнейших российских компаний.

Так, еще летом 2012 г. в качестве продавцов (организаторов продажи) федеральных пакетов акций Новороссийского морского торгового порта и судоходной компании «Совкомфлот» были отобраны ООО «Ю Би Эс Банк» и ООО «Дойче Банк» соответственно¹.

В феврале 2013 г. состоялся отбор агентов для продажи 7% акций компании «АЛРОСА». Предложение, содержащее наименьший размер вознаграждения за организацию и осуществление продаж данного пакета, было представлено филиалом частной компании с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)», которое будет рекомендовано Правительству РФ для назначения в качестве агента. Также указанному банку рекомендовано при формировании консорциума банков для организации сделки включить в состав консорциума как минимум один российский банк с учетом целей развития фондового рынка и формирования международного финансового центра².

Площадкой для приватизации ОАО «АК «АЛРОСА» и размещения дополнительной эмиссии банка ОАО «Банк ВТБ» станет Московская фондовая биржа, являющаяся неотъемлемой частью процесса создания в Москве Международного финансового центра. По словам руководителя Росимущества О. Дергуновой со ссылкой на мнение Минэкономразвития РФ, компания «АЛРОСА» наряду с АК «Транснефть» и РЖД могут рассматриваться в качестве локомотивов для привлечения российских пенсионных средств и накоплений.

Впрочем, в отношении последней из названных компаний в настоящее время действует законодательное ограничение на приватизацию. Поэтому Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами государственной власти проводится работа по внесению необходимых изменений в законодательство для создания условий для приватизации акций ОАО «РЖД», в частности внесение изменений в Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». После внесения соответствующих изменений в законодательство совместно с компанией и консультантами будет проводиться работа по детальному структурированию сделки, которую Минэкономразвития России совместно с Росимуществом планирует начать в 2013 г.³

6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика

Минувший 2012 г. ознаменовался более заметными по сравнению с предшествующим годом изменениями в перечне стратегических предприятий и акционерных об-

¹ www.economy.gov.ru, 19.07 и 1.08.2012 г.

² www.rosim.ru, 21.02.2013 г.

³ www.economy.gov.ru, 21.02 и 27.02.2013 г.

ществ. Перечень пополнился 16 ОАО, а исключены из него были 6 унитарных предприятий и 2 ОАО.

Наиболее значимым пополнением перечня стратегических организаций можно считать включение в него в мае 2012 г. полного (100%) пакета акций «Системного оператора Единой энергетической системы» и контрольных пакетов акций трех других системообразующих компаний электроэнергетики (Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы (ФСК ЕЭС), Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний (Холдинг МРСК) и Федеральная гидрогенерирующая компания – «РусГидро»). Тем же президентским указом в перечень стратегических АО был включен мельчайший (менее 0,01%) пакет акций «Роснефти»¹.

В отношении еще 1 унитарного предприятия и 3 ОАО (ФСК ЕЭС, Холдинг МРСК и «РусГидро») произошло изменение формата их присутствия в указанном перечне. Применительно к ФГУПу, являющемуся научно-исследовательским институтом аэронавигации, речь идет о его присоединении к другому предприятию аналогичного профиля – Государственному научно-исследовательскому институту гражданской авиации с включением последнего в перечень стратегических предприятий. На этом фоне изменения, касающиеся этих трех ОАО, являются гораздо более серьезными, поскольку означают переформатирование всего имущественного присутствия государства в такой важнейшей отрасли, как электроэнергетика.

Напомним, что после завершения длительного процесса реструктуризации электроэнергетики с ликвидацией РАО «ЕЭС России» летом 2008 г. государство стало обладателем контрольных пакетов акций двух инфраструктурных компаний: ФСК ЕЭС (79,55% акций в федеральной собственности) и Холдинга МРСК (54,52% акций в федеральной собственности).

Принятые во второй половине ноября 2012 г. решения предусматривают переименование последнего в ОАО «Российские сети» с внесением в его уставный капитал почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в порядке оплаты размещаемых «Российскими сетями» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала при сохранении прямого участия государства в капитале ФСК ЕЭС в размере не менее 1 акции.

В отношении ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания – «РусГидро» также предполагается увеличение уставного капитала при определении минимально возможной доли государства в 60,5%. В качестве вклада государства планируется использовать пакеты акций 4 ОАО (2 миноритарных и 2 блокирующих) и денежные средства в размере не более 50 млрд руб. за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2012 г.

¹ Строго говоря, природа появления непосредственно в федеральной собственности такого актива не вполне ясна, поскольку еще в конце 2004 г. президентским указом было предусмотрено внесение 100% акций «Роснефти» в уставный капитал «Роснефтегаза», который тогда же пополнил перечень стратегических организаций.

Указанные выше размеры федеральных пакетов в «Российских сетях» (54,52%), ФСК ЕЭС (менее 0,01%) и «РусГидро» (60,5%) зафиксированы для данных компаний в перечне стратегических АО. Такие решения в известной мере находятся в противоречии не только с принятыми в июне текущего года дополнениями в приватизационную программу на 2011–2013 гг., но и с прошлогодним определением более низкого порога государственного корпоративного контроля для «РусГидро» в размере 50% плюс 1 акция. Напомним, что ранее (в декабре 2010 г. и июле 2011 г.) изменениями в действующую приватизационную программу предусматривалось внесение в уставный капитал этой компании федеральных пакетов акций 12 ОАО (помимо иного имущества). Интересно, что 2 из них (РАО «Энергетические системы Востока» и Сахалинская энергетическая компания) повторно упоминаются в ноябрьском Указе Президента РФ по «РусГидро», но уже с другими величинами пакетов акций, подлежащих внесению. В то же время внесение почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в уставный капитал «Российских сетей»¹ далеко выходит за пределы анонсированного в дополнениях к действующей программе приватизации весьма умеренного сокращения доли государства (до 75% плюс 1 акция).

В отличие от основной массы аналогичных решений по созданию интегрированных структур, характерных для всего периода рыночных реформ, последние решения, касающиеся электроэнергетики, предполагают задействование новых инструментов управляющего воздействия государства на компании, где имеется его доля в капитале.

В отношении нового ОАО «Российские сети» (бывший Холдинга МРСК) Правительство РФ должно обеспечить подготовку проекта акционерного соглашения между Российской Федерацией и данной компанией, определяющего порядок участия представителей ОАО «Российские сети» в органах управления ФСК ЕЭС в целях обеспечения сохранения контроля государства за ее деятельностью, и стратегии развития самих «Российских сетей».

Подписание соглашения предусмотрено и между федеральными органами власти (Минэкономразвития и Минэнерго) и «РусГидро». Это соглашение обеспечит направление денежных средств, вносимых в его уставный капитал, на финансирование строительства конкретных объектов электроэнергетики на Дальнем Востоке (2 ТЭЦ и 2 ГРЭС). Указанные министерства в рамках соглашения должны осуществлять предварительную проверку эффективности использования этих средств, направляемых на капитальные вложения, и контроль за их целевым использованием по каждому из объектов строительства.

Потребность в таких контрольных механизмах очевидна ввиду довольно широкого распространения практики докапитализации различных компаний за счет средств федерального бюджета. Пример «РусГидро», где вслед за этим в конце 2012 г. реализация решения о дополнительной эмиссии вызвала конфликт в совете директоров при отсут-

¹ Для «Российских сетей» изменение размера госпакета акций, зафиксированного в перечне стратегических организаций, было незначительным.

ствии в его составе чиновников федерального уровня, а уже в текущем 2013 г. деятельностью компании после острой критики со стороны Президента РФ заинтересовались правоохранительные органы, как раз подчеркивает актуальность постановки вопроса о дополнительном инструменте государственного контроля в отношении компаний, получающих бюджетное финансирование¹.

Вообще, в минувшем году руководство страны уделяло большое внимание повышению прозрачности в деятельности госкомпаний.

В частности, еще в декабре 2011 г. была определена группа из 21 компании, топ-менеджеры которых (вместе с родственниками) должны были представить в правительство декларации о доходах при раскрытии всех бенефициаров всех контрагентов компаний. По состоянию на конец марта 2012 г. это поручение было выполнено не в полной мере руководителями 18 из 21 компании, которые не предоставили сведения вовсе или сделали это формально. Было выявлено и более 200 случаев сокрытия должностными лицами компаний важных сведений.

В связи с этим были выданы новые поручения с целью представления данных в полном объеме. Помимо этого, перечень обязанностей руководителей госкомпаний в рамках их трудовых договоров будет дополняться обязательством уведомления государства и работодателя о конфликте интересов. В договорах с контрагентами должна быть раскрыта вся цепочка собственников в полном объеме, а если таких данных в договоре не окажется, он может быть расторгнут. Налоговые резиденты должны в обязательном порядке предоставлять всю информацию об имеющихся у них иностранных активах и операциях с ними².

С обеспечением прозрачности деятельности госкомпаний по-прежнему имеются проблемы, прежде всего в части полноты информации о конечных бенефициарах³.

При этом стоит отметить, что вопросы повышения прозрачности являлись актуальными и для государственных корпораций (ГК), несмотря на наличие специального закона, принятого еще в конце 2010 г. Его нормы предусматривают формирование в каждой госкорпорации совета директоров или наблюдательного совета, к компетенции которого отнесены утверждение долгосрочных программ деятельности ГК и системы оплаты труда ее сотрудников, определение порядка использования прибыли. Для госкорпораций являются обязательными аудит годовой бухгалтерской отчетности, публикация в интернете стратегии их деятельности и годовых отчетов.

Возвращаясь к предстоящим изменениям в конфигурации государственного присутствия в электроэнергетике, стоит обратить внимание на то, что предполагается подготовка изменений в действующее законодательство по регулированию отрасли, предусматривающих в числе прочего возможность обеспечения контроля Российской Феде-

¹ После событий вокруг «РусГидро» Счетная палата РФ ставит вопрос о проверке всех компаний с участием и государственных корпораций (ГК).

² Топ-менеджеры госкомпаний не сдали доходы, www.finmarket.ru, 20.03.2012 г.

³ Путин: госкомпании еще не сделали свою работу прозрачной, www.bfm.ru/news, 13.02.2013 г.

рации над организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью путем прямого или косвенного владения государством долями в ее уставном капитале не менее 50% плюс 1 акция. В случае принятия такая норма в известной мере будет схожа с законом 1998 г. об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России», которым закреплялась доля государства в размере 51%, хотя в ту пору общероссийская энергомонополия включала и генерирующие мощности, чего нет сейчас в составе «Российских сетей». Что касается возможности косвенного владения государством контрольным пакетом акций, то можно отметить, что действующей редакцией закона 1999 г. о газоснабжении установлен порог в капитале организации, являющейся собственником Единой системы газоснабжения, в размере не менее чем 50% плюс 1 акция для суммарной доли государства и собственности акционерных обществ, более 50% акций которых находится в собственности РФ (до конца 2005 г. действовала норма только о прямом участии государства с минимальной долей в 35%).

Помимо электроэнергетики, в плане структурной политики также можно отметить решения, касающиеся геодезии и агропромышленного комплекса.

Существующее ФГУП «Московское ордена Трудового Красного Знамени аэрогеодезическое предприятие» преобразуется в ОАО «Роскартография» с последующим внесением в его уставный капитал федеральных пакетов акций ОАО (100% минус 1 акция), создаваемых путем преобразования 32 ФГУПов. Контрольный пакет акций «Роскартографии» (51%) уже включен в перечень стратегических организаций. В уставный капитал уже существующего ОАО «Росспиртпром» планируется внести около 230 объектов недвижимого имущества, а в уставный капитал создаваемого ОАО «Российские ипподромы» – 83 объекта¹.

В оборонно-промышленном комплексе предусмотрено расширение таких структур, как «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение» (внесение пакетов акций 12 АО, включая 6 миноритарных, 3 блокирующих, 3 контрольных и 1 в размере 100% минус 1 акция), «Концерн «Гранит – Электрон» (внесение 100% минус 1 акция 1 ОАО, преобразуемого из ФГУПа), «Концерн «Морское подводное оружие – Гидроприбор» (внесение пакетов акций 4 АО, включая 2 контрольных и 2 блокирующих), «Центр технологии судостроения и судоремонта» (контрольный пакет 1 ОАО), «Концерн «Океанприбор» (внесение пакетов акций 8 АО, включая 1 – 100% минус 1 акция, 1 – контрольный, остальные – блокирующие), «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского» (внесение пакетов акций 7 АО, включая 1 – 100% минус 1 акция, 2 – блокирующих, остальные – миноритарные). Также можно отметить решение о создании Ракетно-космического центра «Прогресс» на базе одноименного ФГУПа с внесением в его уставный капитал пакетов акций еще 2 ОАО размером 100% минус 1 акция.

¹ Этим объясняется резкое увеличение количества подлежащих приватизации объектов, проходящих по категории «Иное имущество» в приватизационной программе на 2011–2013 гг.

Консолидация государственных активов в оборонной промышленности происходит с помощью и других способов.

Так, летом Росимущество в лице специализированной организации ООО «КАМЕЛОТ» провело торги по продаже заложенного имущества. На торги, открытые по составу участников и форме подачи предложений о цене имущества, был выставлен пакет акций ОАО «Балтийский завод» по начальной цене около 222 млн руб. Победителем признано ОАО «Западный центр судостроения» (дочернее акционерное общество «Объединенной судостроительной корпорации»), предложившее за данный пакет акций 224,3 млн руб.¹

В порядке удовлетворения исковых требований Росимущества восстановлен корпоративный контроль РФ над ЗАО «Климовский специализированный патронный завод» (Московская область) посредством присуждения государству части акций завода².

Продолжалось и расширение некоторых государственных корпораций.

Так, ГК «Ростехнологии» должна получить в качестве имущественного вноса РФ 100% акций Научно-производственного центра газотурбостроения «Салют», создаваемого на базе одноименного ФГУПа, с внесением в его уставный капитал 100% другого ОАО, являющегося научно-исследовательским институтом, а также федеральные пакеты миноритарной величины еще 2 ОАО. В дальнейшем предусмотрено внесение всех этих активов в уставный капитал ОАО «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром». Еще 6 ФГУПов подлежат акционированию с последующей передачей акций ГК «Росатом».

ГК «Внешэкономбанк» включена в будущую схему осуществления опосредованного государственного корпоративного контроля над ОАО «Ростелеком». Предполагается, что оно будет реорганизовано в форме присоединения к нему ОАО «Инвестиционная компания связи» (более известного как «Связьинвест») с исключением его из перечня стратегических организаций. Однако условием этого должно быть обеспечение контроля Российской Федерации совместно с Внешэкономбанком над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома».

Пока же реорганизация государственного сегмента телекоммуникационной отрасли находится на этапе проведения допэмиссии «Связьинвеста», в рамках которой государство передаст холдингу профильные активы (в том числе доли в Центральном телеграфе, в «Башинформсвязи» и в других компаниях). Для сохранения своей доли в «Связьинвесте» (25% плюс 1 акция, остальной капитал принадлежит государству) «Ростелеком» должен участвовать в допэмиссии денежными средствами. В свою очередь, «Свя-

¹ В то же время аналогичный аукцион по продаже заложенного пакета акций ОАО «Северная верфь» был признан несостоявшимся в связи с отсутствием заявок. www.rosim.ru, 6.07.2012 г., 8.08.2012 г.

² Ранее, в ходе исполнения поручений Президента РФ и Правительства РФ о передаче в качестве имущественного вноса принадлежащих государству 26% акций ЗАО «Климовский специализированный патронный завод» ГК «Ростехнологии» в 2009 г. Росимуществу стало известно о выбытии из федеральной собственности 25% акций завода в результате их списания со счета государства в результате исполнения судебного решения.

зынвест» на эти средства должен выкупить 6,55% обыкновенных акций «Ростелекома» у его дочерней компании – ООО «Мобител». Еще меньший пакет акций «Ростелекома» (около 1,91% обыкновенных акций) «Связьинвест» должен получить в обмен на 50% акций ЗАО «Скай Линк».

Тем не менее, несмотря на некоторое увеличение своей доли в капитале «Ростелекома», доля «Связьинвеста» как его основного акционера пока не дотягивает до величины контрольного пакета (41,84% капитала и 45,29% обыкновенных акций компании). В собственности государства в лице Росимущества и ВЭБа находятся соответственно 7,43% обыкновенных акций (6,86% капитала) и 2,45% голосующих акций «Ростелекома» (2,26% капитала)¹.

Указанная доля перешла Росимуществу в начале 2012 г. от другой госкорпорации – Агентства по страхованию вкладов (АСВ), которое, в свою очередь, приобрело ее летом 2009 г. у банка «КИТ Финанс» в рамках его санации, а затем неоднократно просило государство лишить его этого пакета.

Тогда же стал акционером «Ростелекома» и ВЭБ, купив 10% его акций. Однако затем в рамках реорганизации «Ростелекома» путем присоединения к нему восьми компаний «Связьинвеста» весной 2011 г.² и конвертации акций доля ВЭБа снизилась. «Связьинвест» собирался приобрести ее по заключенному с ГК летом 2010 г. соглашению. Однако в минувшем году оно было расторгнуто по причине падения цены на акции «Ростелекома» по сравнению с зафиксированным в соглашении уровнем 2009 г., т.е. по отношению к цене, по которой ВЭБ приобретал их в 2009 г.

Следующим после завершения допэмиссии «Ростелекома» этапом должно стать присоединение к нему «Связьинвеста» с прекращением его существования. Государство при этом останется контролирующим акционером (совместно с ВЭБом) объединенной телекоммуникационной компании. Однако темпы осуществления реорганизации «Ростелекома» через присоединение «Связьинвеста» таковы, что завершение процесса выходит за временные рамки, определенные руководством страны (к марту 2013 г.)³.

Важную роль играет ВЭБ и в качестве кредитора предприятий реального сектора экономики.

Так, в 2012 г. им рассматривался вопрос о смене менеджерской команды концерна «Тракторные заводы» – крупной машиностроительной бизнес-группы, объединяющей производство сельскохозяйственной, дорожно-строительной техники, вагонов и продукции специального назначения. Напомним, что в 2010 г. концерн получил кредит от ВЭБа на 15 млрд руб. в обмен на 100% акций управляющей компании при условиях сохранения старого менеджмента и опциона на обратный выкуп акций через семь лет.

¹ Кроме того, акционерами «Ростелекома» остаются его дочерняя компания «Мобител» и Газпромбанк (5,24 и 9,66% капитала соответственно).

² Имеются в виду 7 межрегиональных компаний связи («Волгателеком», «Дальсвязь», «Северо-Западный телеком», «Сибирьтелеком», «Уралсвязьинформ», «Центртелеком», ЮТК) и «Дагсвязьинформ».

³ Черноуцанова А. «Связьинвест» вышел за президентский срок, www.gazeta.ru, 12.12.2012 г.

При этом ВЭБ рассматривал вариант не только смены управляющей команды «Тракторных заводов», но и продажи активов, которыми интересовались НПК «Уралвагонзавод», «Русские машины» и группа ИСТ. Роль ВЭБа при определении перспектив «Тракторных заводов» еще более возрастает в связи с необходимостью погашения концерном в наступившем году синдицированного кредита перед группой банков, включая Сбербанк¹.

Примером еще одного, несколько забытого за последние годы направления имущественной политики государства стало решение о передаче ряда федеральных активов воздушного транспорта на региональный уровень.

Так, в собственность Ямало-Ненецкого автономного округа перешли полные (100%) пакеты акций ОАО «Новоуренгойский объединенный авиаотряд» и «Аэропорт Салехард» для привлечения администрацией региона в период до 2015 г. на условиях государственно-частного партнерства инвестиций в комплексную реконструкцию, строительство и модернизацию объектов авиатранспортной инфраструктуры аэропортов Новый Уренгой и Салехард в размере не менее 4880,3 млн и не менее 2471,3 млн руб. соответственно. В собственность Ростовской области был передан федеральный пакет акций (более 38%) ОАО «Аэропорт Ростов-на-Дону»² для привлечения региональными органами власти на условиях государственно-частного партнерства инвестиций в реконструкцию объектов аэродромной инфраструктуры аэропорта в размере не менее 800 млн руб. и строительство в этом городе нового аэропортового комплекса «Южный» (за исключением аэродрома и объектов единой системы организации воздушного движения) в размере не менее 15 млрд руб.

Что касается активности компаний с госучастием на рынке корпоративного контроля, то, помимо упомянутой выше сделки, начатой «Роснефтью», можно отметить, например, покупку Сбербанком доли в 75% в капитале платежной системы «Яндекс.Деньги» за 60 млн долл., однако на фоне ТНК-ВР эта сумма выглядит мизерной³.

Важную роль для регулирования активности компаний государственного сектора экономики на рынке корпоративного контроля призваны сыграть нормы, содержащиеся в Постановлении Правительства РФ от 1.11.2012 г. № 1127.

Документ предписывает федеральным органам исполнительной власти обеспечить до 1 октября 2013 г. внесение изменений в уставы открытых акционерных обществ, в которых государство владеет более чем 50% акций (за исключением кредитных организаций), предусматривающих отнесение к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) таких ОАО вопроса об определении позиции этих обществ или их

¹ Попов Е. ВЭБ перезапускает «Тракторные заводы» // Коммерсант. № 129 (4914). 17.07.2012 г.; «Тракторные заводы» могут продать «Промтрактор-Вагон», www.iguru.ru, 25.02.2013 г.

² В собственность региона также передается имущественный комплекс аэродрома Ростов-на-Дону (за исключением объектов единой системы организации воздушного движения). Аналогичным образом в региональную собственность были переданы имущественные комплексы аэропортов Большое Савино (Пермский край), Новый Уренгой и Салехард (Ямало-Ненецкий автономный округ).

³ Козлова Н. Сбербанк нашел «Деньги» // Профиль. 01.2013 г. С. 38–40.

представителей при рассмотрении органами управления их дочерних или зависимых хозяйственных обществ вопросов о приобретении ими акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ, в том числе при их учреждении, в случае если цена такой сделки составляет не менее 15% балансовой стоимости активов дочернего или зависимого хозяйственного общества, определенной по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату. Аналогичная норма введена и в отношении хозяйственных обществ, в которых более чем 50% акций (долей в уставном капитале) владеют федеральные государственные унитарные предприятия, где для принятия решений о приобретении акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ, в том числе при их учреждении, требуется одобрение таких решений советом директоров (наблюдательным советом) этих хозяйственных обществ.

Соответствующие изменения внесены в утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3.12.2004 г. № 738 Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») и в Постановление Правительства РФ от 3.12.2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

Также установлено, что федеральными органами исполнительной власти предложения в рамках подготовки директив представителям государства в советах директоров (наблюдательных советах) ОАО, в которых оно владеет более чем 50% акций, по вопросу о приобретении их дочерними или зависимыми хозяйственными обществами акций (долей в уставном капитале) других хозяйственных обществ, в том числе при их учреждении, в том случае, когда уставом компании определение своей позиции или ее представителей (при рассмотрении органами управления дочерних или зависимых хозяйственных обществ вопросов повестки дня общего собрания акционеров и заседания советов директоров) по указанному вопросу отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества, представляются с пояснительной запиской, содержащей обоснование, а также с приложением материалов, необходимых для принятия решения в установленном порядке.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2012 гг.

В 2012 г., как и годом ранее, продолжился заметный рост бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом. Однако в отличие от 2010–2011 гг. он не носил фронтального характера и коснулся далеко не всех источников.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и их источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновле-

ны ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Ниже (табл. 5 и 6) представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением прошедшего года) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2012 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде определенного круга материальных объектов¹.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2012 г. в части возобновляемых источников, прежде всего необходимо отметить резкий рост дивидендов, величина которых увеличилась по сравнению с 2011 г. в 2,7 раза, что можно считать рекордом за все 2000-е годы, если не учитывать скачка 2010 г. (в 4,5 раза), который состоялся во многом благодаря эффекту низкой базы предшествующего, кризисного 2009 г. Рекордным за все 2000-е годы оказалось в 2012 г. и перечисление части прибыли унитарных предприятий, которое увеличилось на 7,9%. Иная ситуация складывалась с бюджетными доходами от аренды. Произошло резкое, примерно 3-кратное, сокращение доходов от сдачи в аренду федерального имущества, а поступления от аренды земли уменьшились на 6,7%.

¹ За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда, доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней. См. также примечания к табл. 5 и 6 за соответствующие годы.

Таблица 5

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества
(возобновляемые источники) в 2000–2012 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2012 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2012 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьет-совпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8	10276,8 ^д		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^е	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^з	16809,9 ^и	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^з	18195,2 ^и	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^з	14587,7 ^и	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^з	13507,6 ^и	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^з	12349,2 ^и	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^з	11241,25 ^к	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^л	3730,3 ^м	5002,0	–

^а По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих).

^б Сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков.

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности.

^г По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций.

^д Общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю).

^е Сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

^з Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных (2008–2011 гг.) и бюджетных (2011 г.) учреждений).

^и Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²).

^к Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (iiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.), и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

^л Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также (i) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, и (ii) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций.

^м Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) образовательным учреждениям, (iii) учреждениям здравоохранения, (iiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральных государственных органов, Банка России и органов управления государствен-

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

ными внебюджетными фондами РФ (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

На фоне рекордных с 2000 г. показателей дивидендов (212,6 млрд руб.)¹ и перечисления унитарными предприятиями части своей прибыли (5 млрд руб.) доходы от аренды имущества (3,73 млрд руб.) оказались минимальными, хотя арендная плата за землю (7,67 млрд руб.) уступала только показателю за предшествующий 2011 г.²

В итоге дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (около 93% против 76% годом ранее), тогда как доля прочих источников оказалась, скорее, символической: аренда земли – 3,3%, прибыль, перечисленная ФГУПами, – 2,2%, аренда имущества – 1,6%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 6*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков³) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

В 2012 г. доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников сократились вдвое, примерно соответствуя уровню 2004 г. Прежде всего резко (в 2,9 раза) сократились поступления от продажи акций, которые по абсолютной величине (43,9 млрд руб.) уступали не только рекордной величине предшествующего 2011 г., но и показателям 2003–2004 гг. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, утвержденные бюджетные назначения по этой статье выполнены примерно на 3/4.

¹ Первоначально такая величина вызвала удивление в органах власти, ориентировавшихся на сумму немногим более 150 млрд руб.

² Указанная величина арендной платы за землю включает также впервые выделенные в бюджетной отчетности: (1) арендную плату за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, и (2) плату от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций.

Отнесение данных статей к арендной плате за землю представляется обоснованным ввиду того, что источником дохода в них выступают земельные участки, тогда как выделяемые и ранее доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств в бюджетной классификации, отнесены к прочим доходам от использования имущества и прав, находящихся в государственной собственности. При этом в отличие от 2011 г. в структуре доходов из возобновляемых источников федерального бюджета отсутствуют доходы от деятельности «Вьетсовпетро» в части расчетов по поступлениям прошлых лет.

³ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 6

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2012 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2012 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2012 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	—	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^б	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^е	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^п
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^а	980,9 ^и
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^а	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^и	5195,5 ^п
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^е	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^е	1438,7 ^г
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^е	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^е	8027,4 ^г
2012	80911,3	43862,9	16443,8 ^е	20604,3+0,338 (НМА) ^г

^а Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует.

^б Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

в Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

^г Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^д Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^е Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

^ж Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^з Включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^и Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

^к Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до от-

чуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^л Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^м Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^н Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

^о Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^п Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^р Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета.

^т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012 г. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)) включают доходы:

(i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2012 гг.)), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2012 гг.), (iiiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В то же время многократно выросли доходы от продажи земельных участков (в 6,8 раза), превысив по абсолютной величине (более 16,4 млрд руб.) примерно втрое прежние рекорды 2005–2006 гг. Доходы от продажи различного имущества выросли в 2,6 раза (до 20,6 млрд руб.), обновив прежний максимум, отмеченный в предыдущем, 2011 г.

В итоге поступления от продажи акций обеспечили в 2012 г. более 54% совокупных доходов из невозобновляемых источников против более чем 92% в 2011 г. Зато роль доходов от продажи земли и различного имущества возросла радикально. Доля первого из этих двух источников превысила 20% (в 2011 г. – 1,8%), а другого – 25% (в 2011 г. – 5,9%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (*табл. 7*) в 2012 г. вырос почти в 1,3 раза по сравнению с 2011 г. Их величина (около 310 млрд руб.) стала абсолютным максимумом с начала 2000-х годов.

Таблица 7

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2012 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309875,8/ 469175,8*	100,0	80911,3/ 240211,3*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*

* С учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), которая наряду с оценкой совокупного удельного веса невозобновляемых источников, возможно, несколько завышена ввиду того, что в бюджет она попала не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом уменьшилась в 2,2 раза (до 26,1%), соответствуя уровню 2006 г., хотя и превышая показатели 2007–2010 гг.

Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос с 43,3% в 2011 г. до почти 74% в 2012 г. По абсолютной величине этот результат является максимальным, превосходя итоги 2011 г. в 2,2 раза, тогда как доходы от приватизации (продажи) имущества оказались примерно на 40% меньше, чем в 2011 г., – максимальное значение за все 2000-е годы.

Между тем, по данным, приведенным главой Минэкономразвития РФ в выступлении на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г., общий объем поступлений от управления имуществом в 2012 г. составил 433,6 млрд руб., из которых на поступления от приватизации пришлось 201,5 млрд руб.

Можно предположить, что последняя величина представляет сумму поступлений от продажи акций (43,9 млрд руб.), относимых к источникам финансирования бюджетного дефицита, и средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка, в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи указанных акций (159,3 млрд руб.) и их балансовой стоимостью, за вычетом суммы расходов, связанных с продажей указанных акций, с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в фе-

деральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.¹ Разница с приведенными в табл. 5, 6 и 7 данными также, возможно, обусловлена учетом бюджетных доходов по большому кругу источников в части использования государственного имущества.

Однако даже с учетом доходов от продажи акций Сбербанка через ЦБ РФ доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, составившая в 2012 г. около 51%, уступает аналогичному показателю 2011 г. (56,7%).

6.1.5. Новая программа управления государственным имуществом

Важнейшим событием, затрагивающим весь комплекс отношений собственности в стране, стало утверждение государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» Распоряжением Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-р.

По словам представлявшего проект программы на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г. главы Минэкономразвития РФ, документ включает новую концепцию управления федеральным имуществом, призванную заменить действующую Концепцию управления государственным имуществом и приватизации 1999 г., систему мероприятий по реализации данной Концепции с соответствующими ключевыми показателями эффективности и бюджетом программы, а также подпрограмму управления государственным материальным резервом.

Весьма интересным с технико-юридической точки зрения является порядок опубликования данного документа. В отличие от Концепции 1999 г., текст которой был целиком опубликован в системе «Консультант Плюс», Распоряжение Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-р поручало Минэкономразвития РФ разместить указанную программу в части, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, и служебной информации ограниченного распространения на своем официальном сайте и портале госпрограмм в интернете.

В опубликованной ведомством версии новой Госпрограммы при наличии нескольких ссылок на Концепцию 1999 г. отсутствует упоминание о новой концепции управления федеральным имуществом².

Для обеспечения достижения заявленных целей и решения поставленных задач в рамках государственной программы предусмотрена реализация двух подпрограмм:

- 1) повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации;
- 2) управление государственным материальным резервом.

¹ Напомним в этой связи, что часть прибыли, полученной ЦБ РФ, перечисляемая в федеральный бюджет, заносится в его доходную часть в раздел доходов от управления имуществом. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, на 1 января 2013 г. доход от перечисления части прибыли Центробанка составил около 166 млрд руб. против 153,1 млрд руб. в 2011 г.

² Во всяком случае, Концепция 1999 г. не признана утратившей силу.

Последняя из них в большей мере связана со сведениями, составляющими государственную тайну и служебную информацию ограниченного распространения, что делает информацию об обосновании объема финансовых ресурсов в части управления государственным материальным резервом секретной.

Государственная политика по управлению федеральным имуществом, в развитие которой положена настоящая государственная программа, направлена на достижение следующих целей:

- однозначное определение и формирование исчерпывающего состава федерального имущества, необходимого для выполнения государственных функций федеральными государственными органами и находящимися в их ведении федеральными организациями;
- создание эффективной системы управления федеральным имуществом, обеспечивающей в соответствии с функциями федеральных государственных органов формирование механизмов оценки востребованности и необходимости объектов управления, а также регламентов их включения и исключения из контура управления;
- эффективное отчуждение федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте;
- создание эффективной системы учета и контроля федерального имущества в единой системе учета и управления федеральным имуществом.

Если говорить о содержании новой Госпрограммы по управлению федеральным имуществом, то она, как и почти все предыдущие правительственные документы, касающиеся имущественных отношений, исходит из необходимости максимально возможного сокращения присутствия государства в экономике.

Однако в отличие от большинства предшествующих документов это мотивируется не столько давно избитым тезисом о неэффективности государства как субъекта хозяйствования, который деликатно оставлен в стороне, сколько декларированием обременения государства избыточными активами, коррупционными проявлениями и перерасхода бюджетных средств, которые тратятся на содержание ненужных объектов.

Исходя из этого, выделены два основных направления совершенствования управления федеральным имуществом: управление отчуждением имущества (повышение эффективности государства как продавца активов) и управление развитием имущества, остающегося в собственности государства. Большим достоинством программы можно считать выделение в качестве самостоятельного направления управления рисками, потенциально способными возникнуть при реализации программы, а также ориентации на выход на новый технологический уровень в деле учета и мониторинга.

Не вдаваясь во все детали новой Госпрограммы, остановимся более подробно на ее ключевых показателях, преимущественно на тех, которые и имеют количественное выражение.

В первую очередь речь идет об определении и закреплении за каждым объектом федерального имущества его целевой функции с отчуждением имущества в случае, если такая не определена.

Это должно быть сделано в отношении ФГУПов в полном объеме не позднее 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в 2015 г.), в отношении хозяйственных обществ с участием государства – не позднее 2018 г., в отношении ФГУ – в объеме 15% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в полном объеме), в отношении объектов казны – в объеме 30% в 2018 г. (с учетом выделения дополнительных ресурсов – в том же году, но в объеме 90%). Определение применительно к каждой из указанных организаций целей управления предполагает и их отражение в единой системе учета и управления федеральным имуществом.

Такая постановка вопроса подкрепляется зафиксированными количественно планами ежегодного сокращения численности АО с госучастием и ФГУПов, а также площади земельных участков казны (за исключением участков, изъятых из оборота и ограниченных в нем), не вовлеченных в хозяйственный оборот, и прочих объектов имущества казны (без учета объектов, поступающих в казну Российской Федерации в результате приватизации ФГУПов в период 2013–2018 гг.) к этим показателям за 2012 г. Предусматривается включение всех 4 показателей в Федеральный план статистических работ.

В результате к 2018 г. должны исчезнуть унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, а число АО с госучастием сократится на порядок (более чем в 10 раз)¹, количество объектов имущества казны (кроме земельных участков) – на 90%, площадь земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, – на 35% (при условии выделения дополнительных ресурсов и финансирования мероприятий по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков по статьям расходов, предусмотренных на содержание деятельности Росреестра).

Полнота учета всех объектов федерального имущества (доля объектов, учтенных в реестре, от общего числа выявленных и подлежащих учету) уже с 2014 г. должна составлять 80%.

Помимо этого, к ключевым показателям отнесены:

- увеличение доли акций компаний с государственным участием, обращающихся на российском организованном рынке ценных бумаг, и их поэтапное удвоение к 2018 г. (увеличение количества контролируемых государством открытых акционерных обществ, акции которых допущены к обращению на российском организованном рынке ценных бумаг);
- обеспечение конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и публичности компаний с государственным участием к 2018 г. (обеспечение достижения указанными организациями ключевых показателей деятельности, сопоставимых с компаниями, являющимися ведущими мировыми аналогами);
- достижение бюджетных показателей по поступлениям средств от использования и продажи федерального имущества.

Начиная с 2013 г. предполагается проведение не менее 4 сделок по продаже крупных инвестиционно привлекательных объектов через публичное предложение акций (из

¹ В то же время, судя по приведенным в приложениях к программе расчетам, реализация такого сценария возможна только с учетом выделения дополнительных ресурсов. Без этого число унитарных предприятий и АО с госучастием сократится к 2018 г. на 57 и 52% соответственно.

числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями Президента Российской Федерации и/или Правительства Российской Федерации в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи). Достижение значений показателя планируется обеспечивать за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных на оплату услуг инвестиционных и финансовых консультантов для организации предпродажной подготовки и продажи акций акционерных обществ в 2013–2015 гг. в сумме 5 млрд руб. ежегодно (в соответствии с Федеральным законом от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.»)¹.

Запланированная сумма средств от приватизации на 2012–2016 гг. составляет около 3 трлн руб. и превышает доход от приватизации за последние 18 лет.

Организационно-техническая сторона повышения эффективности управления госимуществом предполагает: (1) обеспечение сквозного учета и контроля на основе ИТ-технологий всех процессов и процедур управления на любом этапе и уровне, включая территориальные органы; (2) обеспечение информационной прозрачности работы Росимущества через предоставление публичного доступа к данным об объектах учета федерального имущества на основе завершения его инвентаризации как основы для формирования полных и достоверных сведений об объектах управления; (3) определение и персональное закрепление зон ответственности сотрудников Росимущества; (4) организация в Росимуществе специального подразделения внутреннего контроля, которому предстоит обеспечить внедрение контрольных механизмов для исполнения принятых регламентов, процессов и процедур.

Одним из ключевых показателей Госпрограммы в этой части является практически полный переход к 2018 г. к работе со всеми информационными потоками в электронном виде: все государственные услуги должны оказываться в электронном виде, а доля электронного юридически значимого документооборота между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями должна составлять 99%. Это позволит в полной мере обеспечить необходимый уровень прозрачности и контролируемости всех процессов.

Законодательное обеспечение программы предусматривает принятие в течение ближайших 5 лет более 25 нормативных правовых актов, включая внесение изменений в федеральные законы о приватизации государственного муниципального имущества, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об унитарных предприятиях. Минэкономразвития планирует проведение с Роспатентом дополнительной работы по вопросу учета нематериальных активов и управления ими.

При всей амбициозности нового концептуального документа необходимо указать на ряд существенных проблем, которые могут встать при его практической реализации.

¹ Указанные бюджетные ассигнования закреплены за Минфином России и в соответствии с протоколом рассмотрения перечня несогласованных вопросов при распределении предельных объемов бюджетных ассигнований на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. по Минэкономразвития России (СБП 68) от 16.08.2012 г. вопрос оплаты услуг инвестиционных консультантов будет рассмотрен Минфином России в установленном порядке при принятии решения Президентом РФ или Правительством РФ.

Во-первых, в отношении автоматического включения в программу приватизации после 1 января 2015 г. имущества, целевые функции которого не определены, что требует от федеральных органов исполнительной власти закрепить до указанного срока такие функции для активов, находящихся в их ведении.

Такой подход, с одной стороны, может стимулировать органы власти на сохранение как можно большего количества объектов, а у менеджмента подведомственных предприятий и учреждений создать дополнительную мотивацию для вывода активов и для получения частных выгод контроля ввиду неуверенности в прочности своих позиций.

Впрочем, в поведении органов власти возможна и гораздо более негативная другая линия, когда следствием примата ведомственного подхода при определении целевой функции государственного имущества станет банальный интерес исключительно к объектам социально-культурного и бытового назначения, задействованным в обслуживании руководства конкретных органов власти и их сотрудников, но не интересы государства и экономики страны в целом.

Большой проблемой является и адекватное определение целевой функции для каждого из объектов государственного имущественного комплекса, должен учитываться многоцелевой характер ряда принадлежащих государству активов.

С другой стороны, вследствие предложенного подхода может увеличиться объем потенциально приватизируемого через 2–3 года имущества. При этом неизбежно встанет вопрос определения конкретных сроков и способов приватизации с учетом конъюнктуры рынка и спроса на активы, обладающие немалой спецификой. Выброс на рынок большого количества дополнительного имущества будет способствовать занижению цен на продаваемые активы, что критично при приоритете бюджетного подхода к приватизации.

Весьма желательной является проработка потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности как таковой, сравнительной экономической и аллокационной эффективности государственного и частного секторов, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

Во-вторых, при декларированной трансформации приватизации в сторону ее использования как инструментария привлечения инвестиций в развитие и модернизацию государственных предприятий и создание новых рабочих мест, развития конкуренции и рынков путем сокращения доли государства в экономике, вовлечения имущества в хозяйственный оборот в новой Госпрограмме напрочь отсутствуют какие-либо индикаторы, указывающие на достижение этих целей.

В свете этого большое недоумение вызывает упоминание в оценке планируемой эффективности программы в качестве ее ожидаемых конечных результатов и социально-экономических последствий таких показателей, как вклад в модернизацию российской экономики, формирование условий для массового появления новых инновационных компаний во всех секторах экономики, структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития. То же относится и к качеству корпоративного управления.

Упоминание постприватизационного мониторинга и контроля за результатами развития ставших частными объектов не содержит указания на правовые и организационные механизмы таких действий. Вопреки всему негативу, сопровождавшему инвестиционные конкурсы в ходе приватизации 1990-х годов, не ставится вопрос об инфорсменте контроля и об адекватных санкциях в отношении недобросовестных покупателей государственных активов. Специальный мониторинг со стороны государства имеет смысл только в случае наличия у него адекватных возможностей влиять на новых владельцев. Пока же можно говорить об отсутствии мониторинга развития даже тех предприятий и АО, которые ранее входили в перечень стратегических организаций, т.е. их значимость признавалась официально¹.

Однако данный аспект приватизации несет и более фундаментальный вопрос: насколько приоритетно право собственности как таковое по отношению к другим нормам, особенно в условиях, когда много говорится о проблеме давления власти на бизнес, идеальная модель взаимоотношения которых сводится к своевременной уплате бизнесом налогов при соблюдении санитарных, экологических и некоторых подобных требований законодательства?

В-третьих, содержащиеся в документе темпы сокращения числа АО с госучастием и ФГУПов никак не обоснованы ни с позиций конечной оценки количества таких хозяйствующих субъектов, необходимых для реализации государственных функций и адекватного выполнения государства своей роли в экономике, ни с точки зрения акцентов задействования конкретных механизмов государственного имущественного контроля (унитарные предприятия различных видов, доля той или иной величины в капитале хозяйственных обществ (АО и ООО), использование специального права «золотая акция», организационно-правовые формы, формально относящиеся к некоммерческим организациям (государственные корпорации и государственные компании, автономные учреждения и некоммерческие организации)).

Ориентация на отсутствие унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения к 2018 г. (при игнорировании вопроса о данной организационно-правовой форме в целом) имеет своим неизбежным следствием сохранение казенных предприятий, по обязательствам которых государство несет субсидиарную ответственность. Не рассматривается и аспект сравнительной результативности трансформации унитарных предприятий в другие организационно-правовые формы в зависимости от избранного вида юридического лица (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации, автономные учреждения). Ряд примеров (например, «Оборонсервис») показывает, что статус ОАО сам по себе не гарантирует лучшую сохранность имущества и более полное обеспечение интересов государства по сравнению с унитарным предприятием.

¹ За кадром остается проблема последствий предыдущей приватизации для большого количества отраслей и производств с бесспорным преобладанием частной собственности, но явно отстающих по своей эффективности от уровня других стран или до сих пор не оправившихся от последствий трансформационного спада (прежде всего это относится к обрабатывающей промышленности и отраслевой науке).

В-четвертых, Программой предусмотрено снижение доли госслужащих в органах управления и контроля АО с госучастием до 30% уже с 2014 г.¹ с их концентрацией в ревизионных комиссиях, которые в российской практике давно являются наиболее слабым, преимущественно формальным органом управления в компаниях. В условиях отказа от директив как инструмента управления со стороны государства как акционера эффект присутствия госслужащих становится довольно эфемерным, причем как раз в ревизионных комиссиях более востребованы специалисты со стороны, обладающие специальными знаниями и большим опытом аудита, бухгалтерского учета и т.п.

Рассматриваемый в качестве альтернативы институт профессиональных директоров, которых предлагается привлекать в органы управления дочерних и зависимых обществ вертикально-интегрированных холдингов и предприятий оборонно-промышленного комплекса (в дополнение к существующей практике), сам по себе не является панацеей при осуществлении процедур корпоративного управления.

Более того, если исходить из формального примата материальных соображений, то госслужащий, представляющий интересы государства, является более независимым, поскольку не имеет права получать оплату от самой компании. При всех минусах механизма представительства интересов государства госслужащими в отношении них понятен возможный спектр санкций (дисциплинарные взыскания, лишение стимулирующих выплат к основному окладу, увольнение, дисквалификация с запретом занятия ряда должностей). В случае независимых директоров неизбежно возникает вопрос о достаточности репутационной ответственности и о возможности распространения на них норм законодательства об обязательном декларировании доходов и имущества.

Более того, по мнению вице-премьера А. Дворковича, вывод госслужащих – руководителей высокого ранга из советов директоров ведет к возникновению чистого вакуума во взаимодействии между компаниями и органами власти, порождая необходимость выстроить альтернативный механизм согласования позиций, поскольку постоянное взаимодействие, регулярные встречи, консультации в выработке позиций являются принципиально важными для эффективного управления госкомпаниями².

В-пятых, имеющийся на сегодня масштаб государственных активов на федеральном уровне, исходя из данных, представленных главой Минэкономразвития РФ, по всем категориям юридических лиц существенно меньше, чем в 1999 г.: более 2,3 тыс. акционерных обществ против около 3,9 тыс. (сокращение на 40%), порядка 1,8 тыс. государственных унитарных предприятий против почти 13,8 тыс. (сокращение в 7,7 раза), 20,2 тыс. учреждений против 23,1 тыс. (сокращение на 12%). Таким образом, тенденция к количественному сокращению объемов государственного имущества так или иначе реализовывалась и без принятия целевого подхода в отношении активов. Правда, при этом за кадром остается вопрос о качестве приватизации 2000-х годов и о ее последствиях. Однако критический анализ данной стороны вопроса отсутствует и в новой Госпрограмме.

¹ За исключением действующих в ВПК или связанных с национальной безопасностью.

² Вывод чиновников из госкомпаний требует нового взаимодействия // РИА Новости – Экономика. 7.02.2013 г.

Нельзя сказать, что и объем финансовых ресурсов, предусмотренных для реализации Программы, выглядит особо внушительно: из средств федерального бюджета на период 2013–2018 гг. – всего 33,4 млрд руб.¹, а дополнительное финансирование, которое предусмотрено Госпрограммой в случае появления дополнительных возможностей федерального бюджета, составит в общей сложности 19 млрд руб. Суммы, дополнительно запрашиваемые на 2013–2018 гг. на ликвидацию особо опасных объектов казны (6 млрд руб.) и их содержание (6,9 млрд руб.)², выглядят явно небольшими, что находится в противоречии с одним из базовых тезисов новой Госпрограммы – об обременении государства избыточными активами и значимом перерасходе бюджетных средств.

Указанный размер бюджетных ассигнований вполне сопоставим с совокупным объемом доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества 10-летней давности (2000–2002 гг.) или в кризисном 2009 г., не говоря уже о доходах прошлого года или о затратах государства на реализацию престижных проектов (саммит АТЭС, Олимпиада-2014 и т.п.).

6.2. Антимонопольная политика в России в 2011–2012 гг.: после дела «большой четверки»³

Вопросы антимонопольной политики и защиты конкуренции уверенно входят в топ-лист направлений экономической политики последних пяти лет. Подтверждение тому – несколько волн антимонопольных расследований против крупнейших нефтяных компаний, резкая активизация применения норм против участников соглашений, которые квалифицируются как сговор, появление миллиардных штрафов, распространение регламентированных торговых практик для крупнейших компаний как условия согласования сделок слияний и устранения выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

¹ Опубликованный в конце января 2013 г. проект Госпрограммы предполагал объем финансирования в 103 млрд руб. до 2018 г. Однако и эта величина представляется более чем скромной.

По словам руководителя Росимущества, такая разница обусловлена наличием в структуре Госпрограммы второй подпрограммы по государственному материальному резерву, а представленные на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г. величины расходов относятся исключительно к деятельности Росимущества.

² Еще около 0,9 млрд руб. из объема дополнительного финансирования может быть направлено на оформление документов технической инвентаризации, на регистрацию вещных прав и на кадастровый учет земельных участков в рамках преобразования унитарных предприятий в акционерные общества.

³ Осенью 2008 г. ФАС были возбуждены дела против «большой четверки» нефтяных компаний («Газпром нефть», «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», ТНК-ВР), в которых используются и новые концепции закона (концепция коллективного доминирования и определение монопольно высокой цены), и новые стандарты оборотных штрафов. По этим делам ФАС принимает решение о взыскании с «большой четверки» штрафов в размере 5,4 млрд руб., а по второй волне дел 2009 г. – 20,7 млрд. Решения ФАС оспариваются в разных судебных инстанциях, однако после решения Высшего арбитражного суда по делу ТНК-ВР (май 2010 г.) чаша весов склоняется в сторону антимонопольного органа. Решение о выработке мирового соглашения (осень 2010 г.) подтвердило возросший авторитет ФАС в системе органов власти и способность использовать инструменты антимонопольного законодательства для решения текущих задач экономической политики. См.: *Авдашева С., Крючкова П.* За отсутствием состава доказательств // Эксперт. 14 февраля 2011 г.

В числе свидетельств значимости антимонопольной политики и защиты конкуренции также и бурное обсуждение в 2012 г. доклада ФАС России о состоянии конкуренции – документа, предшественники которого не удостоивались и десятой доли такого внимания; не прекращавшиеся в течение нескольких лет острые дискуссии по эффектам применения закона о закупках для государственных нужд; безусловно знаковое обсуждение и принятие закона о торговле.

Кроме того, это и создание Комиссии Правительства РФ по вопросам конкуренции и развития малого и среднего бизнеса, активное обсуждение судьбы Программы развития конкуренции (2009–2012), разработка и принятие дорожной карты по развитию конкуренции, Стратегии развития антимонопольной политики в России, инициатором разработки которой выступила ФАС России.

В рамках данного обзора основное внимание будет уделено событиям, которые произошли в последние годы (в первую очередь в 2011 и 2012 гг.). Для этого периода характерно то, что уже более или менее стала понятна общая схема пресечения монополистической деятельности (в первую очередь злоупотребления доминирующим положением) со стороны крупнейших нефтяных компаний. К тому же произошли очередные значительные изменения в антимонопольном законодательстве и появились основания для выводов о направленности эволюции российского антитраста.

6.2.1. Общая характеристика применения антимонопольного законодательства

Масштабы принуждения к исполнению правил

После решений по делам «большой четверки» масштабы принуждения к соблюдению норм антимонопольного законодательства продолжают увеличиваться, о чем свидетельствует статистика по трем статьям Закона «О защите конкуренции»¹ (табл. 8). Общее количество дел, возбуждаемых против компаний в рамках трех типов дел – о злоупотреблении доминирующим положением, об ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях, о недобросовестной конкуренции, – с 2008 по 2011 г. почти удвоилось. Одновременно возросла доля дел, рассмотрение которых завершается решением о нарушении антимонопольного законодательства.

Масштабы деятельности службы вместе с территориальными управлениями количественно превосходят число дел, возбуждаемых любым другим органом конкурентной политики в мире. В 2001 г.² число сотрудников ФАС России составляло 3079. Для сравнения: численность сотрудников двух органов конкурентной политики США (Federal Trade Commission и Antitrust Division, Department of Justice) составляла 1744 чело-

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Всеобъемлющий анализ практики принуждения к исполнению требований антимонопольного законодательства должен также отражать применение других статей Закона «О защите конкуренции», а также антимонопольных норм, содержащихся во множестве других законов, включая отраслевые.

² Rating Enforcement 2012. Global Competition Review, 2012.

века. Численность сотрудников органа конкурентной политики Австралии, известного широким кругом полномочий и значительной активностью, – 915 человек. В Европейской комиссии вопросами применения антимонопольного законодательства занимались 749 человек.

Таблица 8

Число возбужденных дел и вынесенных решений о нарушении антимонопольного законодательства в разрезе статьи Закона «О защите конкуренции», 2008–2011 гг.

	Число возбужденных дел				Число вынесенных решений о нарушении антимонопольного законодательства			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Злоупотребление доминирующим положением (ст. 10)	1639	2411	2736	3199	862	1439	1539	2310
Соглашения и согласованные действия (ст. 11)	359	488	607	482	183	293	376	315
Недобросовестная конкуренция (ст. 14)	517	687	927	1065	303	476	754	828

Источник: данные ФАС России.

Однако самые поразительные цифры – число открытых и завершенных дел по факту злоупотребления доминирующим положением. В 2011 г. ФАС России было открыто 3197 расследований и завершено 3199, в то время как для остальных органов конкурентной политики в мире максимальное число подобных дел – 106 (Ирландия). Для сравнения: Европейская комиссия открыла 54 подобных дела, орган конкурентной политики Австралии – 21. Таким образом, если на каждого сотрудника ФАС России приходилось более одного дела по ст.10 Закона «О защите конкуренции», то в ЕС – почти в 15 раз меньше, а в Австралии – практически в 45 раз (*не процентов!*) меньше.

После замены в 2007 г. системы фиксированных штрафов оборотными штрафами вопрос о соблюдении антимонопольного законодательства приобрел для российских компаний большую важность. Дела «большой четверки», помимо прочего, продемонстрировали не только потенциальную возможность, но и реальную способность взыскивать значительные штрафы и выдавать предписания, существенно ограничивающие бизнес-решения. Однако до сих пор средний уровень штрафов, налагаемых ФАС России, остается невысоким. В расчете на одно обвинительное решение по ст. 10 и 11 Закона «О защите конкуренции» сумма наложенного штрафа после 16,5 млн руб. в 2009 г. снизилась до 2,3 млн руб. в 2010 г. и до 4,5 млн руб. в 2011 г. Собственно, это отражает приливы и отливы «волн» (первой, второй и третьей) нефтяных дел. За пределами «большой четверки» размеры штрафов, как правило, отнюдь не угрожающие. Тем не менее приток исков в арбитражные суды об оспаривании решений антимонопольных органов увеличивается (*табл. 9*). Судя по соотношению числа обвинительных решений ФАС России и исков об оспаривании ненормативных актов (т.е. решений по конкретным делам), а также решений о привлечении к административной ответственности,

компании оспаривают подавляющее большинство решений антимонопольных органов¹. О высокой соревновательности аргументации сторон в судах свидетельствуют и показатели подачи дел в апелляционную и кассационную инстанции. На протяжении последних лет арбитражные суды первой инстанции отменяют приблизительно два из пяти решений антимонопольных органов (табл. 9). Половина решений судов первой инстанции является объектом апелляции, споры по поводу каждого третьего решения доходят до кассационной инстанции. Решения арбитражных судов играют важную роль в формировании стандартов применения Закона «О защите конкуренции».

Таблица 9

Обвинительные решения и иски об оспаривании решений антимонопольных органов, 2009–2011 гг.

	Обвинительные решения по ст. 10 и 11		Иски об оспаривании решений антимонопольных органов в судах первой инстанции РФ			
	сумма наложенных штрафов, млрд руб.	число решений	об оспаривании ненормативных актов	в том числе удовлетворенных	об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности	в том числе удовлетворенных
2009	28,5	1731	2657	1057	1624	848
2010	4,6	1969	3770	1390	2185	1039
2011	11,7	2625	4334	1709	2511	1049

Источник: ФАС России и Высший арбитражный суд РФ.

Растут масштабы применения норм и по другим направлениям конкурентного законодательства. Важнейшим из них остается противодействие ограничениям конкуренции со стороны органов государственной власти (ст. 15 Закона «О защите конкуренции»). Если в течение 2008 г. было возбуждено около 3 тыс. дел в отношении органов власти, то в 2011 г. число таких дел достигло 5,8 тыс. И в этих делах доля обнаруженных нарушений повысилась с 68 до 87%. Устойчиво растет и число проверок государственных закупок (рис. 1).

Практически теми же темпами, что и число дел о нарушении антимонопольного законодательства, растет число дел по фактам нарушения Закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» розничными продовольственными сетями². Объектами проверок в течение только первого года после принятия закона стало около четверти продовольственных сетей страны.

¹ Прямое сопоставление числа обвинительных решений по статьям, относящимся к хозяйствующим субъектам, и числа исков об оспаривании решений антимонопольного органа, безусловно, нужно интерпретировать с большой осторожностью. Оспариванию подлежат решения не только в отношении компаний; однако, по нашему мнению, именно иски компаний составляют подавляющую часть споров, разбираемых в арбитражных судах.

² Радаев В. Кто выиграл от принятия Закона о торговле // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 33–59.

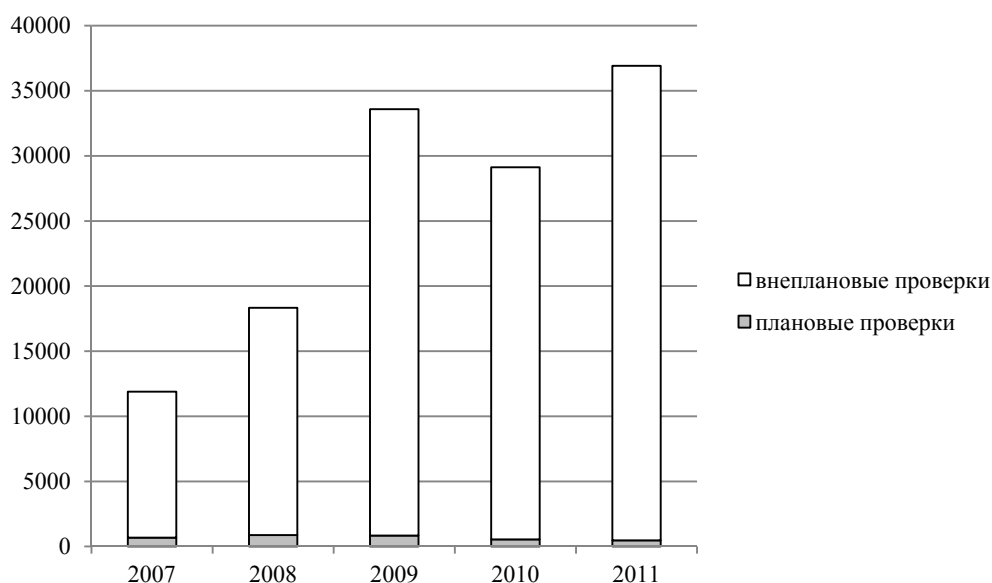


Рис. 1. Число проверок при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов, 2007–2011 гг.

Развитие стандартов антимонопольных запретов в судебных решениях

Антимонопольная политика складывается в том числе из отдельных решений антимонопольных органов и судов, которые оказывают на поведение компаний не меньшее влияние, чем собственно законодательные новации. Анализировать эти решения, тем более обобщать их, непросто. Во-первых, ключевые решения для каждого сектора свои – экспортеров меньше волнуют исходы дел о дискриминации, нежели розничные сети, а для розничных сетей неактуальны вопросы монопольно высокой цены. Во-вторых, судебные решения по одному и тому же вопросу могут существенно различаться. По отдельным вопросам они подкрепляют позицию антимонопольных органов, по другим – ей противоречат. И даже по однотипным делам возможны решения, опирающиеся на диаметрально противоположные принципы. Приведем лишь несколько таких примеров.

Злоупотребление доминирующим положением: внутренний рынок и экспорт. В 2011–2012 гг. принято несколько важных судебных решений по делам, где крупные продавцы-экспортеры обвинялись в злоупотреблении доминирующим положением в форме назначения монопольно высоких цен на внутреннем рынке или в дискриминации внутренних потребителей (в назначении разных цен на внутреннем и внешнем рынках). Собственно, начало было положено обвинением «нефтяной четверки», коллективно занимавшей на рынке доминирующее положение. Вывод о монопольно высокой цене нефтепродуктов в период 2007–2008 гг. опирался на два аргумента: оптовые цены росли быстрее (или снижались медленнее), чем затраты производителей (по бух-

галтерской отчетности); оптовые цены росли быстрее мировых цен нефти в период роста и снижались медленнее в период снижения.

Тем самым ФАС России обратилась к проблеме, реально существующей на рынках, где действуют крупные компании-экспортеры. Рассматривая экспорт в качестве приоритета и сталкиваясь на экспортных рынках с более интенсивной конкуренцией, компании часто устанавливают для зарубежных покупателей цены ниже, чем для внутренних. Насколько такие ценовые решения можно рассматривать как нарушения антимонопольного законодательства – вопрос непростой. Признание такой комбинации цен дискриминацией (в терминах Закона «О защите конкуренции» – «созданием неравных условий») неявно опирается на предпосылку об идентичности покупателей, что обычно неверно. Признание более высоких цен на внутреннем рынке монополично высокими, поскольку они выше, чем на рынке зарубежном, – также дискуссионный вывод, поскольку рынки редко бывают настолько сопоставимыми, чтобы делать возможным прямолинейное сравнение цен.

Решения арбитражных судов по этим вопросам могут различаться принципиально. В октябре 2012 г. Высший арбитражный суд (ВАС) РФ отказался в порядке надзора пересматривать решение по иску ООО «Распадский уголь», принятому за год до этого. В мотивировочной части по делу Арбитражный суд г. Москвы подчеркнул, что разные цены на коксующийся уголь в России и за рубежом объясняются особенностями рынков, поэтому не могут рассматриваться как признак дискриминации. Однако летом 2012 г. по иску ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и ООО «ВИЗ-Сталь» тот же самый суд подтвердил обоснованность вывода ФАС России о том, что превышение цен на трансформаторную сталь для внутренних покупателей над ценами отгрузки на экспорт свидетельствует о назначении монополично высокой цены на внутреннем рынке¹.

В конечном итоге, вопрос законности внутренних цен, превышающих цены экспортных контрактов, остается предметом дискуссии. Антимонопольный орган видит выход в разработке методических рекомендаций о справедливых (или обоснованных) ценах, явно связывающих допустимый уровень цен на российском рынке с ценами на рынках зарубежных. Не обсуждая подробно многочисленные методические проблемы применения этого подхода, нужно лишь заметить, что ценовое регулирование в любой форме, в том числе в форме привязки цен внутреннего рынка к определенному ориентиру, сопровождается рисками. В данном случае один из рисков – ослабление стимулов экспортеров к ценовой конкуренции в поставках. Если неявно или явно (как, например, в рамках предписания, разработанного ФАС России для ОАО «Уралкалий») предполагается, что цены для российских покупателей должны быть не выше, чем самая низкая цена отгрузки на экспорт, это, очевидно, делает для продавца гораздо менее выгодным

¹ Однако в марте 2013 г. кассационная инстанция отправила дело Новолипецкого металлургического комбината и ООО «ВИЗ-Сталь» на новое рассмотрение.

активную ценовую конкуренцию за экспортные поставки. Этот эффект тем сильнее, чем выше доля внутренних поставок в выпуске экспортера.

Согласованные действия: параллельные цены и сходная структура договоров. В 2012 г. суды разных уровней продолжали рассмотрение веера так называемых «гречневых дел». На берегах Волги (в Казани) и Невы (в Санкт-Петербурге) суды отказали розничным продовольственным сетям («Тандер», «Перекресток», «Агроторг», «Пик» – в первом случае; «Перекресток», «Агроторг», «Дикси», «Реал», «О’Кей» – во втором) в отмене решений о признании их совершившими согласованные действия в виде синхронного повышения цен на гречневую крупу летом 2010 г. Вышестоящие инстанции оставили принятые решения в силе: ВАС РФ отказал в рассмотрении петербургского дела в порядке надзора, кассационная инстанция направила казанское дело на повторное рассмотрение в первую инстанцию, которая уже в начале 2013 г. подтвердила вывод о согласованных действиях. Эти решения закрепили низкие стандарты доказательной базы в отношении молчаливого сговора¹. Однонаправленное изменение цен рассматривается как достаточное для признания вины. Вопрос о механизмах поддержания взаимозависимости решений продавцов даже не ставится, что позволяет обвинять вместе крупных продавцов и мелких, следующих модели «ценового зонтика». Принятые решения по духу противоречат даже декабрьским 2011 г. изменениям в Законе «О защите конкуренции», которые, наоборот, ужесточают стандарты доказательства согласованных действий.

Однако далеко не все обвинения в согласованных действиях завершились так же неблагоприятно для продавцов. Тот же Арбитражный суд г. Казани летом 2012 г. отменил решение Управления ФАС России о нарушении антимонопольного законодательства розничными сетями, реализующими бытовую технику и электронику («Медиа Маркт», «Ашан», «Эльдорадо», «Берингов пролив»), которые согласованно применили типовые структуру и условия договоров с поставщиками, что привело к поддержанию розничных цен. По крайней мере, два аспекта этого решения важны для формирования стандартов по многочисленным делам: в судебном решении дается оценка взаимозависимости и взаимовлияния политики выделенной группы участников рынка и учитываются альтернативные объяснения в отношении данных, приводимых ФАС России, не предполагающих нарушения закона.

Дискриминационные условия в договорах между розничными сетями и поставщиками. Судебные решения по делам о дискриминационных условиях в договорах между поставщиками и продовольственными розничными сетями (в соответствии со ст. 13 Закона «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации») в 2011–2012 гг. выносились, скорее, в пользу розничных сетей. Арбитражные суды пер-

¹ Подробнее о проблеме молчаливого сговора и применении антимонопольных запретов на молчаливый сговор см.: Авдашева С. Незаконность молчаливого сговора в российском антимонопольном законодательстве: могут ли экономисты быть полезны при выработке юридических норм? // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 89–102.

вой инстанции отменили несколько десятков решений территориальных управлений ФАС России, признающих разную наценку, разные сроки оплаты, разные схемы премий за объем в договорах с разными поставщиками дискриминационными. При этом приводились разные мотивы законности различий в условиях договора¹:

- признание разных поставщиков или их продукции неэквивалентными;
- указание на необходимость сопоставлять комплекс условий договора, а не отдельные его компоненты (если у одного поставщика оптовая цена выше, но и скидка больше, чем у другого, «чистые» цены могут оказаться просто одинаковыми);
- оценка возможных последствий применения стандарта недискриминационности (угнетение конкуренции – участники рынка будут искать не лучшего поставщика, а поставщика, согласного на такие же в точности условия, что и остальные).

Решения по некоторым делам о дискриминации были подтверждены всеми судебными инстанциями – вплоть до ВАС РФ, отказавшегося летом 2012 г. рассматривать одно из типичных дел в порядке надзора. Тем не менее дела о дискриминации в случае установления разных условий в договорах с разными контрагентами продолжают возбуждаться, причем в отношении не только продовольственных сетей, но и поставщиков. Пожалуй, самым одиозным выглядит дело против Пензенского молочного комбината, дискриминировавшего «Ашан» и «Перекресток», назначая им меньшую оптовую скидку по сравнению с региональными продовольственными сетями.

В то же время дискуссия о том, что же такое дискриминационные условия в договорах и какими должны быть стандарты доказательства дискриминации, далека от завершения. Отсутствие ясности в этом вопросе создает дополнительные правовые риски для компаний, предполагающих разрабатывать «торговые практики» как правила взаимодействия с контрагентами.

Борьба со злоупотреблением переговорной силой: от розничных сетей к национальным дистрибьюторам автомобилей. Значительное место в деятельности ФАС России занимают дела, направленные на урегулирование договорной практики в отдельных секторах экономики. Федеральная антимонопольная служба России продолжает использовать рекомендации в первую очередь в качестве инструмента предотвращения злоупотребления переговорной силой. Осенью 2012 г. были разработаны рекомендации, адресованные производителям автомобилей и их национальным дистрибьюторам. Предложения ФАС России, следование которым по логике должно рассматриваться как условие признания бизнес-практики законной, включают установление стандартных сроков дилерских соглашений не менее 5 лет с тем, чтобы обеспечить дилеру окупаемость его инвестиций, предоставление возможности открытия разных типов дилерских центров (в том числе осуществляющих только продажу или только сервисное обслуживание), отказ от установления минимальной цены перепродажи.

¹ Подробнее см.: Авдашева С., Новиков В. Лиса и журавль: парадоксы дискриминации // Конкуренция и право. 2012. № 1. С. 22–27.

Автопроизводителям и национальным дистрибьюторам было рекомендовано разработать документ, описывающий единообразные требования к контрагентам, и не допускать дискриминации в договорах с разными типами дилеров и сервисными центрами. Оценить дальнейшее развитие событий в секторе затруднительно. Можно лишь констатировать, что выданные рекомендации, несомненно, создают для бизнеса автомобильных компаний дополнительные ограничения. Насколько они окажутся жесткими, зависит в том числе от трактовки уже неоднократно упомянутого выше принципа недискриминационности в каждом конкретном случае.

6.2.2. «Третий антимонопольный пакет законов»¹: до и после

В конце 2011 г. был принят пакет изменений в антимонопольное законодательство, охвативший широкий спектр отношений, регламентированных Законом «О защите конкуренции», а также рядом других нормативных правовых актов. Не претендуя на полное изложение всех изменений российского антимонопольного законодательства, отметим ряд важных новаций, включая существенную модификацию действовавших ранее норм. В их числе:

- дополнительные условия, при которых цена не признается монопольно высокой;
- изменение формулировки и набора признаков согласованных действий;
- критерии определения группы лиц и концепция контроля;
- введение в оборот термина «картель» как правового с сокращением перечня признаков картеля по сравнению с признаками ограничивающих конкуренцию соглашений;
- последовательное различие сговоров и согласованных действий (появление разных статей – 11 и 11.1, – запрещающих, соответственно, соглашения и согласованные действия);
- допустимость горизонтальных соглашений о совместной деятельности;
- введение исключения для соглашений, связанных с использованием результатов интеллектуальной деятельности;
- корректировка регулирования вертикальных соглашений;
- требования к торгам, запросу котировок и проведению аукционов;
- введение институтов предостережений и предупреждений;
- дальнейшая модернизация контроля сделок экономической концентрации.

¹ Значимым событием 2011 г. стало принятие Федерального закона от 6.12.2011 г. № 401 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и Федерального закона от 6.12.2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (так называемый «третий антимонопольный пакет»), направленных на совершенствование антимонопольного регулирования.

Монопольно высокая цена

В «третьем антимонопольном пакете» путем внесения изменений в ст. 6 Закона «О защите конкуренции» предпринята попытка создать «безопасную гавань» для субъектов, которые, занимая доминирующее положение на рынке, могут быть обвинены в установлении монопольно высоких цен. Цена, по которой хозяйствующий субъект реализует товар в рамках внебиржевой торговли, не должна превышать уровень ценового индикатора, один из вариантов которого – цена соответствующего товара, сформировавшаяся на биржевых торгах. Однако сами торги должны удовлетворять ряду условий, чтобы сформировавшаяся на них цена была признана приемлемым индикатором. Это не только минимальные требования к объемам реализации участников и само количество участников торгов, но также регулярность и равномерность распределения объемов по торговым сессиям, минимальные размеры биржевых лотов, согласованные с антимонопольными органами особенности формирования стартовой цены.

Одна из причин появления данной нормы в том, что для квалификации антимонопольным органом действий доминирующих субъектов на соответствующем товарном рынке как злоупотребления в форме установления монопольно высокой цены органам пришлось пользоваться практически единственным критерием – экономически обоснованными затратами и необходимой для производства прибылью. В свою очередь, оценка затрат и прибыли основывалась на преобладающем бухгалтерском, а не экономическом подходе, который не только занижает общий уровень учитываемых затрат в цене товара, но и создает неравные условия для субъектов, применяющих разные модели организации бизнеса (в первую очередь – в части стратегии выбора между созданием и использованием собственных активов длительного пользования или их арендой). Вторым признаком монопольно высокой цены – превышение цены на рассматриваемом рынке над ценой на сопоставимом рынке в условиях конкуренции – оказался мало востребованным из-за чрезмерно жестких критериев сопоставимости¹. В лучшем случае данный принцип мог быть использован в режиме ретроспективного исследования состояния конкуренции на данном рынке.

Отдельный вопрос: кто может считаться выигравшим, а кто – проигравшим в результате введения данной нормы? Для тех рынков, где товары не относятся к категории биржевых, практически ничего не изменилось, если не считать гипотетической возможности попыток, несмотря на объективные ограничения, создать механизмы организованных рынков. Для тех рынков, где торгуются товары, которые в силу своих характеристик и применяемых соглашений могут считаться биржевыми, вполне возможно повышение определенности, если удастся урегулировать комплекс вопросов, связанных с четким определением алгоритмов установления (1) регулярности, (2) равномерности, (3) стартовой цены, учитывая и такой аспект, как временные ограничения на принятие

¹ О проблемах сопоставимости рынков см.: *Шаститко А.Е.* «Сопоставимые рынки» как инструмент антимонопольной политики // Вопросы экономики. 2010. № 5. С. 96–109.

решений. Фактически решение указанных вопросов предполагает множество критериев и конструирование показателей, которые позволяли бы оценивать соответствие практики организации биржевых торгов и участия в них отдельных хозяйствующих субъектов некоторым пороговым значениям. Гипотетически можно было бы предположить, что степень равномерности распределения объемов будет определяться с помощью аналога коэффициента Джини, тогда как для оценки степени регулярности необходимо в первую очередь определиться с частотой точек контроля. Ежедневно, еженедельно или ежемесячно?

Безусловно, попытка принятия решений задним числом значительно повышает степень коррупциогенности производства рыночных индикаторов и соответственно может существенно усилить риски манипулирования. Применение данной нормы, скорее всего, приведет к довольно высоким издержкам администрирования, что характерно для сложных и специализированных механизмов управления транзакциями¹.

Приказом ФАС России и Минэнерго России от 31.01.2013 г. № 41/13/37 «Об установлении минимальной величины продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, и утверждении требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках» частично были даны ответы на поставленные вопросы, но далеко не на все. В частности, есть ответы на вопросы по стартовой цене, подходам к оценке регулярности (месяц). Однако являются ли они исчерпывающими? И если нет, то каковы пределы дискреции регулятора?

Изучение нового документа дает основание считать, что администрирование антимонопольного контроля в сфере организации данного вида биржевых торгов может преподнести немало сюрпризов.

Согласованные действия

Принятая в «третьем пакете» формулировка ст. 8 Закона «О защите конкуренции» содержит более четкое определение признаков согласованных действий. С учетом существовавших ранее формулировок теперь для определения действий как согласованных необходимо установить, что:

- (1) результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов;
- (2) действия заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий;
- (3) действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов, участвующих в согласованных действиях, и не явля-

¹ Подробнее о сравнительном анализе механизмов управления транзакциями см.: *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. (Изд. 4-е.) М.: Теис, 2010. С. 491–515.

ются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Наиболее важными являются изменения, связанные с ответом на вопрос, откуда участникам согласованных действий станет заранее известно о действиях других. Это – публичные заявления. Однако критерии для определения, что можно считать публичным заявлением, а что нет, видимо, должны появиться в результате накопления опыта по применению данной нормы. Иными словами, это сфера для судебного усмотрения. Действительно, если компания публикует в средствах массовой информации обещание повысить, например, через месяц цены на 15%, то сложно будет оспорить предположение, что это и есть один из вариантов публичных заявлений. А если специализированное агентство, которое занимается мониторингом и прогнозированием конъюнктуры на определенных товарных рынках, сформулирует свой прогноз цен в будущем, который будет доступен неопределенному кругу лиц, пусть даже за определенную плату? Если распространять такие прогнозы только среди покупателей, то где гарантия, что они не станут известны хотя бы кому-то из конкурентов? Каким образом в этом случае распределятся антимонопольные риски?

В числе объективных факторов, обуславливающих параллельное поведение, которое вместе с тем не будет квалифицировано как согласованные действия, выделены изменение регулируемых тарифов; изменение цен на сырье, используемое для производства товара; изменение цен на товар на мировых товарных рынках; существенное изменение спроса на товар в течение не менее чем одного года или в течение срока существования соответствующего товарного рынка, если этот срок составляет менее одного года. Однако вряд ли можно ожидать, что все перечисленные факторы в *равной* мере будут влиять на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке. Речь идет лишь о направлении их действия.

Однако попытка разграничить «естественный» и «сознательный» параллелизм в поведении – безусловно, шаг вперед к отражению в правовых нормах самых значимых аспектов модели молчаливого сговора как экономического коррелята правовой концепции согласованных действий. Таким образом, новая наиболее серьезная проблема с применением данной нормы – вопрос о публичных заявлениях. Итоговая результативность применения данной нормы будет связана с тем, удастся ли решить проблему так называемого «объективного вменения».

Группа лиц и контроль

В новой редакции ст. 11 Закона «О защите конкуренции» дан ответ на вопрос, кто будет объектом применения антимонопольных запретов и какие категории лиц могут быть выведены за пределы механизма антимонопольного принуждения в случае возникновения между этими лицами определенных отношений. Существует принцип, согласно которому группа лиц (в отличие от аффилированных лиц или зависимых лиц в других отраслях права) рассматривается как один хозяйствующий субъект в плане рас-

пространения на него тех же запретов, что и в отношении хозяйствующих субъектов. В частности, злоупотребление доминирующим положением может рассматриваться применительно как к отдельному хозяйствующему субъекту, так и к группе лиц в установленном *ex ante* (например, в результате согласования сделки экономической концентрации) или в *ad hoc* составе.

Однако если действия, которые совершаются в рамках одного хозяйствующего субъекта, действительно не представляют интереса для антимонопольных органов в плане применения запретов, сформулированных в законе, то, несмотря на декларацию об эквивалентности группы лиц хозяйствующему субъекту данный принцип к группе лиц не применяется. Иными словами, получается, что в рамках группы лиц можно обнаружить и согласованные действия, и сговоры, которые подпадают под антимонопольные запреты.

В «третьем антимонопольном пакете» не только сократилось количество признаков группы лиц (вместо 15 – всего 9), но и, по сути, появилась конструкция, которая позволяет выделить группу лиц в широком и узком смыслах. В широком смысле группа лиц определяется на основе признаков, сформулированных в ст. 9, тогда как в узком смысле – на основе признаков прямого или косвенного контроля (п. 7 ст. 11).

После длительного обсуждения данной поправки осталось два признака контроля:

- распоряжение более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал юридического лица;
- осуществление функций исполнительного органа юридического лица.

Если выявлен хотя бы один из указанных признаков, можно считать отношения контроля установленными. Данная концепция применяется для ограничения сферы антимонопольного контроля для соглашений (ст. 11), согласованных действий (ст. 11¹) и сделок экономической концентрации (ст. 32).

Третий признак, «следы» которого остались в формулировках статей, посвященных порядку антимонопольного контроля сделок экономической концентрации, – определение условий осуществления предпринимательской деятельности (например, в п. 9 ст. 28). На последней стадии обсуждения он был изъят из поправок к ст. 11. Отметим, что в отличие от первых двух этот признак значительно расширяет рамки для дискреционных решений как в административных делах, так и в рамках судебных разбирательств. Теоретически возможно появление множества ситуаций, когда данный признак, не попадая во множество признаков группы лиц, тем не менее мог бы рассматриваться в терминах концепции контроля, что может негативно сказаться на правовой определенности в части применения концепций группы лиц и контроля в повседневной практике антимонопольного контроля.

Введение концепции контроля – важный шаг в сторону признания различий между фирмой как юридическим лицом или совокупностью юридических и физических лиц, с одной стороны, и экономической фирмой, которая характеризуется в первую очередь

специфическим распределением прав на принятие решений в отношении ресурсов, – с другой. Каковы последствия реформирования концепции группы лиц в российском антимонопольном законодательстве – делать выводы пока рано. Однако уже сейчас можно сказать, что возникают все новые и новые вопросы относительно того, как указанные изменения влияют на применение, например, санкций за нарушение требований антимонопольного законодательства. Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в числе отягчающих обстоятельств указано совершение правонарушения в составе группы лиц (ст. 4.3 КоАП РФ). Однако в связи с этим получается, что хозяйствующие субъекты вне группы лиц с контролем оказываются в ситуации с меньшими антимонопольными рисками, чем в группе лиц с контролем. В свою очередь, это обстоятельство может негативно сказаться и на выстраивании самих механизмов контроля, особенно если принять во внимание возможность применения такого рода квалификаций и в уголовном процессе.

Картель

На завершающей стадии обсуждения «третьего антимонопольного пакета» была внесена поправка, которая в лаконичной форме передает смысл произошедших изменений в ст. 11 Закона «О защите конкуренции».

Во-первых, это продолжение модификации российского антимонопольного законодательства в направлении более последовательного разграничения и формирования различных инструментов регулирования горизонтальных и вертикальных соглашений. Фактически на уровне закона зафиксировано то, что для экономистов всегда было очевидным, но чего нельзя было сказать о других категориях специалистов: *картели – всегда горизонтальные соглашения*.

Во-вторых, признание того, что не все горизонтальные соглашения настолько опасны, что их необходимо запретить как таковые, безотносительно последствий. В соответствии с новым подходом согласно букве закона запрету подлежат только те горизонтальные соглашения, которые приводят или могут приводить к (1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок; (2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах; (3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков); (4) сокращению или прекращению производства товаров; (5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками). В свою очередь, так называемые эксплуатирующие практики перенесены в категории менее тяжких правонарушений.

В-третьих, это попытка еще более четко отделить горизонтальные соглашения от согласованных действий. В частности, ст. 11 посвящена исключительно соглашениям, тогда как для согласованных действий предусмотрена специальная ст. 11¹, хотя составы правонарушений и в том, и в другом случаях похожи.

Исключения для результатов интеллектуальной деятельности

«Третий антимонопольный пакет» предусматривает введение исключения для результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в части применения норм, запрещающих соглашения, ограничивающие конкуренцию (ч. 9 ст. 11 Закона «О защите конкуренции»). Это изменение дополняет ряд важных исключений, которые предусмотрены в Законе «О защите конкуренции» для стимулирования нововведений и защиты прав правообладателей и в значительной степени зависят именно от результатов интеллектуальной деятельности (ч. 4 ст. 10, ст. 13).

Данная поправка оказалась одной из наиболее спорных, поскольку на разных стадиях ее то вносили в текст законопроекта, то изымали, то вновь вносили. Судьба данной поправки – отражение одного из самых сложных вопросов в антимонопольном законодательстве: сопряжение инструментов антимонопольной политики с защитой прав интеллектуальной собственности, которая предусмотрена частью IV Гражданского кодекса РФ, принятого в 2008 г.

ГК РФ предусматривает как принцип свободы договора (ст. 421), так и исключения из данного принципа (ст. 10), устанавливающие ограничения на свободу использования гражданских прав: не допускается их использование в целях ограничения конкуренции. Именно это обстоятельство не дает оснований считать, что ГК РФ обладает абсолютным приоритетом над Законом «О защите конкуренции». В связи с этим возникают основания для формулировки исключений из исключений. К такого рода исключениям и относятся проблемы использования в хозяйственном обороте результатов интеллектуальной деятельности.

Обсуждение поправок в антимонопольное законодательство для обеспечения сбалансированности с политикой по защите РИД вскрыло ряд нерешенных проблем, которые, в свою очередь, могут быть представлены как негативное отражение следующих ключевых принципов выстраивания политики в данной сфере.

Во-первых, необходима оценка состояния предметного поля создания, защиты и обеспечения доступа к РИД именно для России, что предполагает оценку режима использования и создания видов РИД (на основе перечня из ст. 1225 ГК РФ) в отдельных отраслях для формирования более полной картины, необходимой для (а) оценки масштабов/структуры проблемы, (б) затрагиваемых групп интересов, (в) выявления вариантов решения, (г) выбора наилучшего из выявленных вариантов, (д) создания действенного механизма мониторинга результативности реализации выбранного варианта (элемент механизма обратной связи).

Во-вторых, необходимо составить типологию проблем, связанных с ограничением конкуренции при создании и использовании РИД применительно как к отношениям, возникающим на российских рынках, так и к продвижению российских компаний на зарубежные рынки. С этой целью можно использовать обобщенное представление о проблемах ограничения конкуренции в связи с применением прав на РИД в США и

ЕС¹, где рассматриваются такие блоки вопросов, как возможность картелирования через РИД, эксклюзивность договоров, отказ от заключения договора или создания препятствий входа на рынок, а также установления отраслевых стандартов.

В-третьих, описание конкретной ситуации или их набора (как, например, в случае с топологией интегральных микросхем, маркированными железобетонными плитами, доступом к цифровому контенту) является основанием для выводов относительно наличия/отсутствия проблем и возможного их содержания в связи с исключениями из антимонопольных запретов, но не основанием для выводов (1) о масштабе проблемы, (2) об исчерпывающем объяснении сути проблемы и уж тем более (3) о направлениях модификации антимонопольных запретов и способа их применения.

В-четвертых, необходимо следовать принципу нецелесообразности увеличения количества запретов и сложности правовых норм, если какие-то проблемы в части ограничений конкуренции могут быть урегулированы на основе применения уже существующих норм (например, в пределах норм, устанавливающих рамки допустимости вертикальных соглашений). Примером для случая РИД служит такой инструмент, как принудительное лицензирование, возможность которого предусмотрена ГК РФ (ст. 1239). Однако на данный момент отсутствуют необходимые оценки для выявления востребованности нормы и ее достаточности как инструмента борьбы со злоупотреблениями правами на РИД.

Вертикальные соглашения

В «третьем антимонопольном пакете» не была обойдена вниманием, пожалуй, одна из самых запутанных сфер антимонопольного законодательства – вертикальные соглашения, – которая тесно связана с проблемой отношений по поводу РИД (в части как средств индивидуализации производителей и производимой ими продукции, так и других объектов промышленной собственности).

Следует начать с того, что, строго говоря, речь идет о регламентации вертикальных ограничивающих контрактов – гораздо более узкого множества, чем взаимоотношения между покупателями и продавцами, которые логичнее представить в терминах вертикальных соглашений. Хотя согласно п. 19 ст. 4 в новой редакции Закона вертикальное соглашение – это соглашение между хозяйствующими субъектами, один из которых приобретает товар, а другой предоставляет (продает) товар. Но именно по причине неопределенности расположения «безопасных гаваней», а также избыточной репрессивности законодательства, в том числе из-за непоследовательного разграничения горизонтальных и вертикальных соглашений, рисковало гораздо более широкое множество

¹ Один из вариантов систематизации проблем см.: Комкова А., Курдин А. Особенности антимонопольной политики в сфере объектов интеллектуальной собственности на примере США и ЕС // Бюллетень конкурентной политики, Лаборатория проблем конкуренции и конкурентной политики. 2012. Октябрь. Вып. 9. 490

компаний, чем можно было предположить, опираясь на разработки современной экономической теории. И риски были очень ощутимые¹.

В рамках разъяснений, которые дала ФАС России уже после принятия поправок в Закон «О защите конкуренции», появилось дополнение, которое позволило сделать еще один шаг в разграничении горизонтальных и вертикальных соглашений. Известно, что, если производитель не только реализует свой товар дистрибьютору, но и сам занимается реализацией товара, возникает двусмысленность ситуации: как трактовать взаимоотношения между дистрибьютором и производителем – как вертикальные? Горизонтальные? Вертикальные и горизонтальные? За каждой из таких квалификаций кроются как возможности, так и риски для участников этих соглашений. Предложенный вариант решения: если дистрибьютор не является одновременно производителем товара, который реализуется на том же рынке, то отношения считаются вертикальными, даже несмотря на то, что и производитель, и дистрибьютор реализуют товар на одном и том же рынке.

Предупреждения и предостережения

Статьей 26⁷ Закона «О защите конкуренции» предусмотрена возможность направления должностному лицу хозяйствующего субъекта предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства. Данная норма направлена на смягчение проблемы «оценочных норм» в антимонопольном законодательстве, которые предполагают применение сложной техники для квалификации действий на предмет соответствия установленным правилам (в том числе инструментов экономического анализа). Предостережение – способ сдерживания в дополнение к санкциям, предусмотренным за нарушение антимонопольного законодательства.

В отличие от предостережения, которое связано с публичными заявлениями должностного лица о будущих действиях, предупреждение, возможность которого предусматривается ст. 39¹ того же закона, адресовано субъектам, в действиях которых уже могут содержаться признаки нарушений. Предупреждение выдается до того, как на нарушителя заведено дело, что дает возможность избежать административных издержек, связанных с участием в рассмотрении дела, со стороны как антимонопольного органа, так и субъекта.

Представленные нововведения направлены на ослабление проблем, которые особенно опасны для поддержания продуктивной (в том числе и для контрагентов) кооперации между участниками рынка. Однако, каковы перспективы применения предупреждения и предостережения, во многом зависит от того, каким образом удастся снять коррупционные риски применения данных статей.

¹ Дзагурова Н. Практика регулирования вертикальных взаимодействий: вертикальные ограничения с точки зрения координации согласованных действий // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 103–113.

Расширение сферы регламентированных закупок

В 2012 г. вступил в действие Закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», принятый в июле 2011 г., который предусматривает регламентацию закупок компаниями, прямо или опосредованно находящимися в собственности государства, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, а также компаниями – субъектами тарифного регулирования. По разным оценкам, регламентации подлежат закупки на сумму около 7 млрд руб. (более оптимистичные оценки говорят о 10 млрд руб.).

В основе закона лежит стремление снизить затраты и ограничить коррупцию, тем самым увеличив эффективность в этой группе компаний. Главным способом являются повышение прозрачности закупок и возможность контроля за соблюдением регламентированных процедур. Закон предусматривает, что каждый субъект регулирования должен разработать Порядок проведения закупок, описывающий процедуры закупок и критерии отбора поставщиков. Именно соблюдение Порядка становится объектом контроля и предметом для судебных исков поставщиков, отстраненных от участия в конкурсе или несправедливо отвергнутых.

На данный момент положительные эффекты действия закона оценить сложно – в первую очередь потому, что они в любом случае будут проявляться в течение длительного времени, и на данных первого года действия нового закона окажутся статистически неуловимыми. Напротив, издержки введения нового закона выходят на первый план сразу после его введения, и во многом именно они предопределяют его оценку компаниями и экспертами¹.

Суммарные затраты на внедрение закона действительно велики. Консервативная оценка явных дополнительных расходов всех субъектов регулирования составляет 225 млрд руб., что превосходит оптимистичную оценку от экономии в результате конкурсных процедур. Основными источниками неэффективности являются как отсутствие нижней границы объема регламентированных закупок, так и распространение действия закона на те компании, где либо есть собственные стимулы для снижения затрат, которые не будут усилены применением закона, либо нет реальных возможностей для экономии.

Нет сомнений, что закон окажет существенное воздействие на сферу закупок субъектов регулирования. При этом существует риск, что контроль за соблюдением закона воспроизведет общеизвестные недостатки исполнения более раннего закона о государственных закупках (№ 94-ФЗ), и не исключено, что с более тяжелыми последствиями для хозяйственной деятельности. Практика показывает, что концепция произвольного содержания Порядка проведения закупок, с широким выбором способов закупок не

¹ Подробнее о сопоставлении издержек и ожидаемых выигрышей от внедрения закона см. материалы проекта Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ (<http://iims.hse.ru/news/64491423.html>; <http://www.forbes.ru/sobytiya-column/kompanii/220584-225-milliardov-na-veter-pochemu-neeftiven-novyi-zakon-o-goszakupk>; <http://opec.ru/1448591.html>)

нашла поддержки в судебных решениях. На сегодняшний момент прецедентным является решение Арбитражного суда г. Москвы о том, что правила такой процедуры закупок, как приглашение делать оферты (очевидно допускающие большую свободу в принятии решений, чем регламентированные Законом № 94-ФЗ), тем не менее должны оцениваться в соответствии со ст. 18.1 Закона «О защите конкуренции» («Порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров»). Иначе говоря, Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» не запрещает компаниям разрабатывать и применять Положения о закупках, включающие альтернативные процедуры, но только вот оцениваться законность решений все равно будет на основании весьма жестких правил.

Расширение сферы предписаний вместо запретов

На протяжении последних лет особую актуальность приобрели изменения в антимонопольной политике, нацеленные на снижение вероятности или бремени несправедливых обвинений. В первую очередь спрос на такие изменения предъявляет бизнес, желая избежать антимонопольных процессов и санкций. Антимонопольные органы в некоторой степени отвечают на этот запрос, в то же время стремясь оказывать большее воздействие на формирование цен и договорных отношений на предварительной стадии. Происходит это в разных формах: разрабатываются рекомендации по организации договорных отношений в конкретных отраслях (как для производителей и национальных дистрибьюторов автомобилей), методические рекомендации по применению требований законодательства (как в отношении Закона о торговле), более детализированными и ограничивающими становятся условия предписаний, выдаваемых нарушителям антимонопольного законодательства.

Два инструмента должны быть отмечены отдельно – это стандарты определения справедливых (или обоснованных) цен и торговые практики (или политики). Проблемы определения справедливых цен широко обсуждаются ФАС России в отраслевых экспертных советах. Требования к содержанию торговых практик вносились в составе проекта «четвертого антимонопольного пакета».

Предлагаемые стандарты определения справедливых цен используют в первую очередь метод калькуляции по принципу равной доходности продаж на разных рынках. Собственно, этот метод заимствован из концепции реорганизации регулирования цен на газ в России. Модель справедливых цен распространяет этот принцип и на цены на импортную продукцию. В этой части справедливая цена – это цена не хуже, чем на зарубежных рынках, с учетом механических вычетов и прибавлений транспортных расходов и налогов (тарифов). В некоторых вариантах проект справедливой цены идет еще дальше, связывая справедливые цены для замкнутых рынков прямо с затратами на производство.

Модель торговых практик еще более разнородна. Одни торговые практики были разработаны антимонопольными органами как часть предписаний, нацеленных на устранение нарушений. Другие – в рамках мировых соглашений между антимонопольными органами и компаниями. И наконец, компании разрабатывали и продолжают разрабатывать торговые практики в добровольно-принудительном порядке, стремясь обосновать отдельные черты своей бизнес-модели в глазах антимонопольного органа. В некоторых торговых практиках центром являются принципы определения цены. Более многочисленная группа торговых практик регламентирует процедуры отбора и заключения договоров с контрагентами, каковыми могут быть дистрибьюторы, поставщики или покупатели. Но и эта группа разнородна: основной акцент может быть сделан именно на критериях отбора, на процедурах заключения и выполнения договоров компании с контрагентами, на принципах различия условий в договорах. Отвергнутое на данный момент предложение о требованиях к обязательному содержанию торговых практик предполагало включение в них всех перечисленных компонентов.

Оба инструмента воспринимаются бизнесом, и тем более экспертами, как минимум, неоднозначно. В краткосрочном периоде многие компании и их менеджеры даже довольны возможностью снизить риски возбуждения антимонопольных дел. Следование «обоснованным» ценам исключает признание их монопольно высокими, а соблюдение одобренных ФАС России условий торговой практики – обвинения в создании дискриминационных условий. Однако есть много аргументов против активного использования и принципов справедливых цен, и торговых практик. Самый простой: разработка любых правил не является бесплатной, даже если применение этих правил нацелено на решение острых проблем. Речь идет не только о подготовке на уровне компаний документа, определяющего принцип назначения цен или условия заключения договоров, – хотя и такие документы требуют ресурсов. Отнюдь не бесплатна адаптация к разработанным правилам всей системы принятия решений в компании. Разработанным процедурам должны следовать все сотрудники, и система внутренней мотивации и управления должна быть приспособлена к новым правилам.

Гораздо большие издержки – и для компании, и для общества – возникают из-за дополнительных ограничений, налагаемых обоими типами правил на бизнес. Наши знания о рынке, о контрагентах, о тенденциях изменения спроса и поведения конкурентов всегда несовершенны. Правила, которые могут выглядеть как разумный компромисс между соблюдением требований контрагентов и антимонопольного органа, который их защищает, с одной стороны, и компании – с другой, могут оказаться вовсе не разумными, и вовсе не компромиссными. Резкие изменения спроса могут сделать соответствующее приспособление оптовых цен наиболее рациональным бизнес-решением. При этом условия договоров с одинаковым сроком выполнения, но с разными сроками заключения могут радикально различаться. Может появиться потенциальный контрагент, договор с которым абсолютно нежелателен для бизнеса по причинам, в торговой практике не предусмотренным, а просто потому, что ранее с таким контрагентом компания

не сталкивалась. Это проявление одной из типичных проблем для оценки принятия решений. *Ex post* можно сформулировать правила, следование которым обеспечило бы наилучший при данных ограничениях результат. Но *ex ante* это может оказаться невозможным, а соответствующие попытки как любое ограничение возможностей могут сопровождаться значительными потерями.

Антимонопольные запреты и наказания применяются *ex post*, причем в отношении практики, о которой заранее сложно сказать, может она быть признана нарушением закона или нет, и если может – то нарушением закона какой степени тяжести. Правовая неопределенность этого типа усугубляется активным применением в России норм, нацеленных на предотвращение индивидуального ущерба («эксплуатирующих», но не ограничивающих конкуренцию). Компания, против которой возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, может жалеть об отсутствии торговой практики. Правда, в этом случае нет уверенности, что разработка и соблюдение торговой практики нейтрализовали бы риск антимонопольного преследования. Наличие формализованных правил заключения и исполнения договоров, как показывает опыт розничных продовольственных сетей, побуждает некоторых контрагентов искать поводы обвинить в их несоблюдении. Несоблюдение разработанных ранее правил может быть объективным результатом неожиданных шоков. В то же время несоблюдение правил торговой практики существенно облегчает доказательство предполагаемой дискриминации или назначения монопольно высокой цены, поскольку имплицитно эти правила предназначены для их предотвращения.

Есть еще одна сторона проблемы, которая особенно остро проявится в случае применения инструмента регламентированных торговых практик на рынках с коллективным доминированием нескольких субъектов. В этом случае снижение рисков обвинений в ограничении конкуренции посредством злоупотребления доминирующим положением вполне может привести к усилению рисков ограничений конкуренции посредством соглашений или согласованных действий¹.

Тенденция широкого использования инструментов регулирования вместо антимонопольного принуждения продолжает укрепляться. Антимонопольная политика все больше становится политикой предписаний и регламентаций вместо политики применения запретов.

Одно из широко обсуждаемых изменений антимонопольного законодательства – изменение режима применения Закона «О защите конкуренции» в отношении результатов интеллектуальной деятельности. В настоящее время статьи закона, регулирующие

¹ Не случайно в зарубежной практике более распространены не регламентированные торговые практики компаний, а корпоративные политики по соблюдению требований антимонопольного законодательства на основе управления специфическими для соответствующих компаний рисками. Более подробно о вопросе соотношения регламентированной торговой политики и политики по соблюдению требований антимонопольного законодательства см.: Шаститко А.Е. Торговая практика компании как политика по соблюдению требований антимонопольного законодательства // Корпоративный юрист. Приложение. 2012. Октябрь. С. 46–49.

применение запретов на ограничивающие конкуренцию соглашения и злоупотребление доминирующим положением, содержат исключения в отношении действий и соглашений, связанных с использованием прав РИД и средств индивидуализации. Такие исключения отражают крайне важный в экономической политике компромисс между защитой конкуренции и стимулированием инноваций. Инноватору должны быть предоставлены возможность и условия для получения прибыли, созданной в результате его разработок, в противном случае у него не будет стимулов прилагать усилия для разработок. В долгосрочном периоде, рассматривая конкуренцию как динамический процесс, противоречие между конкуренцией и защитой прав на инновации не возникает. Но на краткосрочном интервале власть инноватора является монопольной и как таковая сопровождается потерями потребителей. Принимая во внимание и краткосрочные, и долгосрочные выигрыши, оптимальным решением является временная монопольная власть. Именно такая логика лежит в основе выдачи патента.

Однако защита результатов разработок как способ обеспечить достаточный для стимулирования разработок поток прибыли может использовать самые разные методы, в том числе и не связанные формально со способами защиты РИД, предусмотренными нормами части 4 ГК РФ. На некоторых рынках среди этих методов особое место занимает возможность устанавливать минимальную цену перепродажи товара (например, для производителей коробочных ИТ-продуктов), которая может выглядеть подозрительной с точки зрения норм антимонопольного законодательства. Примером может служить дело, возбужденное в 2009 г. Челябинским УФАС против Лаборатории Касперского за исключение из состава авторизованных партнеров дилера, установившего цену ниже рекомендованной. Поскольку коробочный ИТ-продукт копируется с нулевыми затратами, при отсутствии регламентации минимальной цены ценовая конкуренция лишит разработчика прибыли, а следовательно, и стимулов к разработке продукта. Именно таким образом мотивировано предоставление РИД исключения из антимонопольных запретов.

Но, как и любые исключения, они предоставляют дополнительные возможности, в том числе и желающим неправомерно уклониться из-под действия закона. Можно привести в качестве примера отмену решения ФАС России в отношении производителя железобетонных плит, поскольку производство этих плит запатентовано. Подобные примеры объясняют также и мотивы отмены исключений для РИД наряду с соображениями выигрышей конечных потребителей (как мы вспомнили – краткосрочных). На данный момент дискуссии об отмене исключений для РИД из соответствующих статей Закона «О защите конкуренции», как и об ослаблении уровня защиты для РИД, ведется прежде всего на основе подобных частных аргументов, без попытки сопоставления интегральных оценок выигрышей и потерь от изменений законодательства.

* * *

«Третий антимонопольный пакет» отличается от предыдущих изменений в антимонопольном законодательстве не только количеством внесенных изменений, но и тем, каким образом было организовано обсуждение.

По интенсивности публичных обсуждений поправок этот пакет сопоставим разве что с «первым антимонопольным пакетом», в результате принятия которого произошли тектонические сдвиги в российском антитрасте: тогда (в 2006 г.) был принят новый закон вместо двух, а также чуть позже (в 2007 г.) была установлена возможность применения оборотных штрафов, в результате чего размер возможных санкций сразу увеличился на несколько порядков.

Однако самой важной особенностью обсуждения «третьего антимонопольного пакета» стала неустойчивость режима публичности самого обсуждения: документировать данное обстоятельство довольно сложно, но тем не менее ряд признаков свидетельствуют об этом.

Более года (начиная с февраля 2010 г.) поправки обсуждались не только в органах исполнительной власти (в первую очередь в ФАС России и Минэкономразвития России), но и на площадках бизнес-ассоциаций (в частности, в Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП)), на экспертных площадках НП «Содействие развитию конкуренции», Объединения корпоративных юристов.

К сожалению, нет доступной статистики, которая позволила бы оценить, какое количество поправок было проанализировано, какое количество содержательных замечаний и предложений было сформулировано партнерами антимонопольного органа по обсуждению, какое количество замечаний и предложений было учтено, каков процент аргументированных (мотивированных и документированных) согласий или отказов учесть замечания и предложения, не говоря уже о качестве такого рода аргументации. Однако даже применение самого простого варианта – включенного наблюдения¹ – показывает: обмен информацией возрос. Означает ли это, что одновременно произошел переход количества в качество?

Вот здесь появляются сомнения. Они связаны с тем, что мотивированных и документированных отказов антимонопольного органа учесть те или иные предложения в рамках обсуждения «третьего антимонопольного пакета» практически не было. Понять, каковы мотивы, можно было (и то не всегда), лишь непосредственно участвуя в обсуждениях очередной серии поправок. Наиболее важным в этом плане стал период между первым и вторым чтениями законопроекта в Государственной Думе осенью 2011 г. Оказалось, что ко второму чтению вносится законопроект, содержащий большое количество концептуальных поправок, которые раньше если и обсуждались публично, то не применительно к вопросу о внесении в перечень поправок к антимонопольному законодательству. Хотя в результате во втором и третьем чтениях был принят закон с ми-

¹ Авторы – участники многочисленных обсуждений «третьего (как и всех предшествующих) антимонопольного пакета» с февраля 2010 г. по ноябрь 2011 г. в ФАС, Минэкономразвития, Правительстве России, а также в НП «Содействие развитию конкуренции» и РСПП.

нимальными отличиями от закона, принятого в первом чтении, остается вопрос: почему стало возможным внесение большого количества изменений после более чем полутора лет публичных обсуждений?

Характерной чертой обсуждения «третьего антимонопольного пакета» было неиспользование возможностей по обеспечению прозрачности, минимизации рисков дублирующих обсуждений («хождение по кругу»), принятию поправок формально в соответствии с буквой закона, а по сути – «с голоса». В свою очередь, именно такие характеристики процесса обсуждения законопроектов сопряжены с наибольшими рисками законодательных ошибок в широком и узком смыслах слова¹.

Именно эти возможности дает применение процедуры оценки регулирующего воздействия². И это, несмотря на то что другие нормативные правовые акты в то время такую процедуру (какая бы она несовершенная ни была) проходили. В этом «третий антимонопольный пакет» ничем не отличается ни от первого, ни от второго пакетов, ни от сложившихся традиций обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Один из первых вопросов, который напрашивался после обсуждения и принятия «третьего антимонопольного пакета»: будет ли четвертый?

Основания для такого вопроса были не только потому, что уже звучали заявления руководства ФАС России о дальнейших планах по изменению антимонопольного законодательства, но и потому, что практически все поправки, которые были предложены ко второму чтению, были отклонены на уровне правительства. И наконец, потому, что если был первый, второй, третий, то что мешает появиться четвертому?

Есть еще одно объективное основание – это «работа над ошибками». Ведь часть изменений в «третьем пакете» – это, по сути, та же работа над ошибками. Речь идет не только о ст. 178 Уголовного кодекса РФ в части исключения из нее согласованных действий, но и о внесении изменений в ст. 6 о критериях определения монопольно высокой цены (биржевая торговля).

И если одна ошибка порождает другую из-за самого устройства процесса формулирования и обсуждения изменения в законодательство, то, строго говоря, этот процесс можно сделать бесконечным. Соответственно можно было бы ожидать не только четвертого, но и пятого, шестого пакетов...

Но нужно ли это? Ведь практически любое изменение в законодательстве (разве только за исключением явных пробелов, не восполняемых судебной практикой, а также коллизий норм), даже с добрыми намерениями, сопряжено с рисками и дополнитель-

¹ Законодательная ошибка в узком смысле слова – это ошибка ввиду несовершенства юридической техники, тогда как ошибки в широком смысле включают также нормы, которые хотя и с приемлемым качеством юридической техники, но все же приводят к проблемам так называемых ошибок I и II рода. Более подробно см.: *Шаститко А.Е.* Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 10. С. 125–148.

² Подробно об оценках регулирующего воздействия см.: *Кокорев Р.А., Шаститко А.Е.* (ред.). Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства. Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2006; *Крючкова П.В.* (ред.). Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: Теис, 2005.

ными издержками для бизнеса. Прежде всего речь идет об издержках адаптации. Ввиду того что ключевые нормы антимонопольного законодательства оценочны, они требуют сложной инфраструктуры применения со стороны как антимонопольного органа, так и компаний. Причем чем чаще и масштабнее изменения, тем значительнее издержки адаптации.

Мораторий на изменение норм антимонопольного законодательства после длительного периода подготовки, обсуждения и принятия изменений (с 2004 по 2012 г.) был бы хорошим сигналом для бизнеса, если бы не два «но».

Во-первых, понятно, что мораторий не может быть вечным. Как минимум, нужно определение срока действия моратория.

Во-вторых, пока практика рассмотрения проектов норм и оценки их действенности на основе работающих критериев не стала рутинной, довольно сложно оценить, при каких условиях можно приостановить действие моратория для того, чтобы – опять же из лучших побуждений – исправить вопиющие ошибки, допущенные ранее.

6.2.3. Инициативы по развитию конкуренции: попытка перехвата

Особенность рассматриваемого периода заключалась не только в том, что продолжались обсуждения и вносились изменения в антимонопольное законодательство как инструмент развития конкуренции. Также расширялись направления, усложнялись взаимосвязи между ними. Фактически можно было наблюдать корректировку, по крайней мере, по форме, инфраструктуры конкурентной политики.

Это относится и к вопросам соотношения Программы развития конкуренции в Российской Федерации, а также на уровне субъектов РФ и докладов ФАС России о состоянии конкуренции. Это и вопрос о взаимосвязи дорожной карты по развитию конкуренции и наполнения работы Комиссии правительства по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства. Наконец, это и инициатива со стороны ФАС России разработать и реализовать Стратегию по развитию антимонопольной политики в России. Активность в данной сфере не может не быть связана с существованием и столкновением различных представлений о направлениях развития, в том числе и с различиями в интересах. Постараемся оценить ситуацию в контексте такого рода различий в самых общих чертах, не претендуя на четкое очерчивание групп интересов, их состава и мотивации.

Результаты реализации Программы развития конкуренции, доклад ФАС России о состоянии конкуренции

Программа развития конкуренции в Российской Федерации была принята Распоряжением Правительства РФ от 19.05.2009 г. № 691. Хотя данная Программа разрабатывалась и обсуждалась, как одна из многих других аналогичных программ и стратегий, она имела одну важную особенность, которая отражала специфику целевой проблемной области: развитие конкуренции не может считаться исключительно отраслевой за-

дачей, как не может быть сведена к узкому набору защитных мер, особенно в стране, которая относится к категории стран с развивающейся рыночной экономикой.

В целом понимание данной специфики нашло отражение в Программе: были выделены защитные меры, которые касались в первую очередь развития инструментов антимонопольной политики. В то же время Программа предполагала применение и инструментов активной конкурентной политики. Мероприятия, которых после внесения изменений в 2010 г. насчитывалось около 80, должны были завершиться в конце 2012 г. Кроме того, нельзя не отметить, что у этой Программы появилось региональное измерение, когда после внесения изменений в перечень мероприятий аналогичные программы стали разрабатывать и субъекты Федерации, и даже муниципальные образования.

Однако уже в середине 2012 г. в рамках обсуждения проблем конкуренции и конкурентной политики было заявлено о провале Программы. В связи с этим возникло несколько важных с практической точки зрения вопросов.

Во-первых, проводился ли мониторинг реализации программы на федеральном и региональном уровнях? Если да, то на основе какой методики, и каковы были ее результаты? Если же мониторинг и оценка результатов реализации программы не были реализованы, то на основе какой информации и оценок разрабатывались документы следующего поколения (в данном случае дорожная карта по развитию конкуренции)? Или же программа по развитию конкуренции была «реинкарнирована» в одну из первых версий дорожной карты¹?

Во-вторых, Программа по развитию конкуренции включала пункты, которые можно было бы оценивать с точки зрения как непосредственных результатов, так и конечных. В связи с этим перечислим вопросы, которые тесно связаны с проблемой извлечения уроков из накопленного опыта реализации программ.

(1) Если пункты мероприятий программы выполнены, а программа не достигла своих целей, то это значит, что мероприятия были иррелевантны содержанию программы? Или сама программа была иррелевантна проблеме? Или же это просто результат некорректной оценки самих результатов?

(2) Если не все пункты программы были выполнены, то какие именно и почему? Неактуальны? Нереализуемы? Или реализуемы, но не хватило исполнительской дисциплины?

В-третьих, каково наполнение результатов тех пунктов программы, которые считались выполненными, и соответственно каковы эффекты их последующей реализации?

В июне 2012 г. произошло еще одно примечательное событие – обострилась ситуация вокруг доклада ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Указанный доклад антимонопольный орган готовит ежегодно и представляет на рассмотрение в Правительство РФ. Он был уже шестым по счету. Все предшествующие

¹ Следует отметить, что дорожная карта за полгода обсуждений претерпела несколько изменений «до неузнаваемости».

доклады не вызывали каких-либо серьезных дискуссий. Однако на этот раз и сам доклад, и его главный разработчик – ФАС России – оказались в центре внимания. Были сказаны слова и о невысоком качестве доклада, и о том, что сам антимонопольный орган, может, работает много, но не вполне результативно¹.

В свою очередь, в самом докладе было отмечено, что меры, направленные на структурное реформирование экономики с целью стимулирования конкуренции, предлагавшиеся ФАС России в 2009–2011 гг. и отраженные в программе развития конкуренции, не были реализованы, а сама Программа, по мнению руководителя ведомства, потерпела фиаско². Тем самым была озвучена мысль о том, что ФАС России видит дисбаланс в активных и защитных мерах конкурентной политики, но своими силами и в пределах полномочий, которые концентрируются главным образом в области защитных мер, задачу развития конкуренции решить не может. Эта мысль фактически является лейтмотивом ответа тем оппонентам, которые считают само антимонопольное ведомство ответственным за отсутствие результатов.

Если доклад из статуса формальной бумаги переходит в разряд документов реальной политики, то возникает ряд вопросов к нему.

(1) Кто и как разрабатывает данный доклад? ФАС России проделывает большую работу по осмысливанию состояния конкуренции в России, но возможно ли комплексное обсуждение вопросов конкуренции в ситуации, когда отсутствует системная альтернативная точка зрения? Кто укажет антимонопольному органу на риски ограничения конкуренции в его действиях, в том числе в рамках применения ключевых статей Закона «О защите конкуренции»?

(2) Какова структура доклада? Каким образом она складывается? И каковы требования к алгоритму обсуждаемых в докладе вопросов? Эти вопросы важны для обеспечения сопоставимости оценок в предыдущих и последующих докладах, а также для более предметного обсуждения болевых точек в сфере защиты конкуренции с использованием альтернативных результатов.

(3) Должен ли разрабатываться доклад с альтернативным представлением о состоянии дел в сфере защиты конкуренции в структуре правительства? Или альтернативный доклад должен иметь неправительственное происхождение?

Поскольку защита конкуренции может осуществляться двумя группами инструментов, которые формируют защитную и активную конкурентную политику³, в докладе необходима, как минимум, более четкая формулировка того, какие цели преследует политика, направленная на защиту конкуренции; какие инструменты при этом используются; каким образом обеспечить решения данного вопроса в случае, если доклад готовит орган, ответственный за применение в первую очередь защитных мер.

¹ <http://ria.ru/economy/20120613/672429743.html>; <http://v-novikov.livejournal.com/648429.html>

² http://www.dp.ru/a/2012/06/14/Pravitelstvo_RF_obsudilo/

³ Более подробно об активных и защитных методах конкурентной политики см.: *Авдашева С.Б., Шаститко А.Е.* Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. 2010. № 1. С. 5–20.

Как уже было отмечено, ФАС России как орган исполнительной власти в большей степени ориентирован на применение именно защитных мер конкурентной политики, и само по себе содержание доклада оказывается смещенным в сторону защитных мер. Между тем в экономиках с развивающимися рынками, к числу которых относится и российская экономика, проблема поиска баланса защитных и активных мер конкурентной политики стоит более остро, чем в развитых экономиках. Доклад отражает проблемы, связанные с противодействием формированию избыточных барьеров входа. Вместе с тем, как известно, в экономической теории нет однозначного понимания барьеров входа как социально неприемлемых и вредных. В свою очередь, в докладе нет четкого представления о том, какие барьеры и как признаются избыточными, какими еще методами активной конкурентной политики можно добиваться достижения целей конкурентной политики в целом.

Дорожная карта по развитию конкуренции

На фоне дискуссии вокруг результатов реализации Программы развития конкуренции и доклада ФАС России о состоянии конкуренции началась разработка дорожной карты (ДК) по развитию конкуренции, которая де-факто должна была заменить собой Программу. Можно предположить, что мероприятия дорожной карты задумывались в том числе и как альтернатива действиям Федеральной антимонопольной службы.

Изначально концепция ДК состояла в том, чтобы предложить более действенные, нежели применение антимонопольного законодательства, методы развития конкуренции. Однако в конечном итоге ДК оказалась жертвой отсутствия сильной заинтересованности в развитии конкуренции, равно как и понимания проблем развития конкуренции в конкретных отраслях. ДК с самого начала была и осталась до момента ее принятия набором «кубиков», подготовленных на разном уровне понимания предмета. В подавляющей части разумные, обоснованные и квалифицированные предложения по изменению регулирования в отраслях естественных монополий сочетались с непрофессиональными и необоснованными – в том числе: предложение наказывать сотрудников антимонопольных органов за решения, отмененные судом, реализация которого лишила бы всяких надежд на положительные эффекты антимонопольной политики; предложение об ограничении сверху доли нефтяных компаний на региональных рынках и, наконец, предложение о вертикальном разделении российских нефтяных компаний. Более полугода достаточно широкое обсуждение ДК сопровождалось очисткой содержания от подобных мер, однако в основном положительные результаты экспертной дискуссии были на этом исчерпаны. В конечном итоге большую часть ДК заняли предложения, подготовленные сотрудниками тех исполнительных органов, для деятельности которых ДК должна была рассматриваться как альтернатива, а именно Федеральной антимонопольной службы России и Федеральной службы по тарифам России.

Комиссия правительства по развитию конкуренции

В середине 2012 г. на основе комиссии, образованной Постановлением Правительства РФ от 17.03.2008 г. № 178, была создана Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства¹. Смещение акцентов в сторону проблем конкуренции проявилось не только в названии, поскольку в первую очередь речь шла о конкуренции, но и в определении сфер компетенций, к которым был добавлен функционал в виде формирования системы показателей оценки состояния конкурентной среды и мониторинга их динамики; проведения анализа практики применения законодательства РФ в сфере развития и защиты конкуренции; разработки предложений по внесению изменений в законодательство РФ в целях внедрения лучших конкурентных практик; рассмотрения докладов субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти о реализации мер по защите и развитию конкуренции.

Наполнение повестки дня данной Комиссии – один из возможных индикаторов не только расстановки приоритетов, но и степени понимания проблем в области защиты и развития конкуренции в России.

6.2.4. Вызовы развитию и применению законодательства о конкуренции в России

После завершения дел против «большой четверки» нефтяных компаний ни у бизнеса, ни у правительства, ни у экспертов не осталось сомнений в том, что антимонопольная политика способна оказать серьезное воздействие на развитие рынков. Именно этим и объясняется повышенное внимание и требовательность к ФАС России, сталкивающейся в своей деятельности с серьезными проблемами. На наш взгляд, главная стратегическая угроза эффективности антимонопольной политики – необходимость осуществлять крайне масштабное правоприменение инфорсmenta при исключительно ограниченных (по сравнению с числом задач) ресурсах. Эта угроза заставляет ФАС России искать способы снижения затрат на принятие решений, в том числе путем расширения полномочий и до известной степени приспособления нормативной базы под текущие потребности. Но этот же масштаб правоприменения порождает и ошибки в деятельности ФАС России, которые, в свою очередь, побуждают представителей бизнеса искать такой способ изменения законодательства, который снизил бы для них вероятность антимонопольного преследования. Обоюдный риск-менеджмент во многих случаях приводит к компромиссным изменениям законодательства и деятельности российского антимонопольного органа, которые во многих случаях не принимают во внимание главную цель – предотвращение ограничений конкуренции. Борьба за полномочия ФАС России в некоторой степени вытесняет задачи развития конкуренции.

¹ Создание данной Комиссии соответствовало предложениям руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева в части активизации работы правительства по вопросам конкуренции, в том числе по вовлечению в данную работу отраслевых министерств, которые, по мнению ФАС России, не только не занимаются развитием конкуренции, но зачастую являются источником ее ограничений.

Среди других факторов, способных воздействовать на применение антимонопольного законодательства в России, – деятельность наднационального органа в рамках Таможенного союза Министерства по конкуренции и антимонопольному регулированию. В данный момент нет окончательной определенности в отношении содержания наднационального законодательства, однако ожидается, что его нормы не будут в точности соответствовать правилам российского антимонопольного закона. Разница в определении нелегальной практики окажется еще больше в результате судебных решений по оспариванию решений наднационального органа антимонопольной политики. Принципиальным вопросом будет разделение полномочий между наднациональными и национальными органами. Наконец, в связи с этим нельзя не упомянуть процесс обсуждения модельного закона о конкуренции, который призван гармонизировать национальное антимонопольное законодательство стран Таможенного союза. Вопрос в следующем: будет ли это обсуждение источником новых ошибок или станет хорошим поводом для исправления допущенных?

6.3. Банкротства 2011–2012 гг.: сокращение числа банкротств, новое регулирование и законопроект о реорганизации долгов граждан

6.3.1. Динамика банкротств

Общая картина в сфере банкротств в рассматриваемый период характеризовалась следующими ключевыми тенденциями (см. *рис. 2*).

Во-первых, необходимо отметить значительное снижение числа обращений в суд с заявлением о банкротстве в 2011 г. на 17% по отношению к предыдущему году (2011 г. – 33 385; 2010 г. – 40 243). При этом продолжалось начавшееся в 2010 г. снижение уровня принятых к рассмотрению заявлений о банкротстве. Так, за 2010–2011 гг. снижение составило 22,8% (2009 г. – 35 545; 2010 г. – 33 270; 2011 г. – 27 422). Тем не менее в 1-м полугодии 2012 г. этот показатель значительно вырос – на 13,7% относительно аналогичного периода 2011 г. Кроме того, с 2009 г. начало сокращаться (примерно на 1/5 по сравнению с предшествующим годом) число принятых решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства (2010 г. – 16 009; 2011 г. – 12 794).

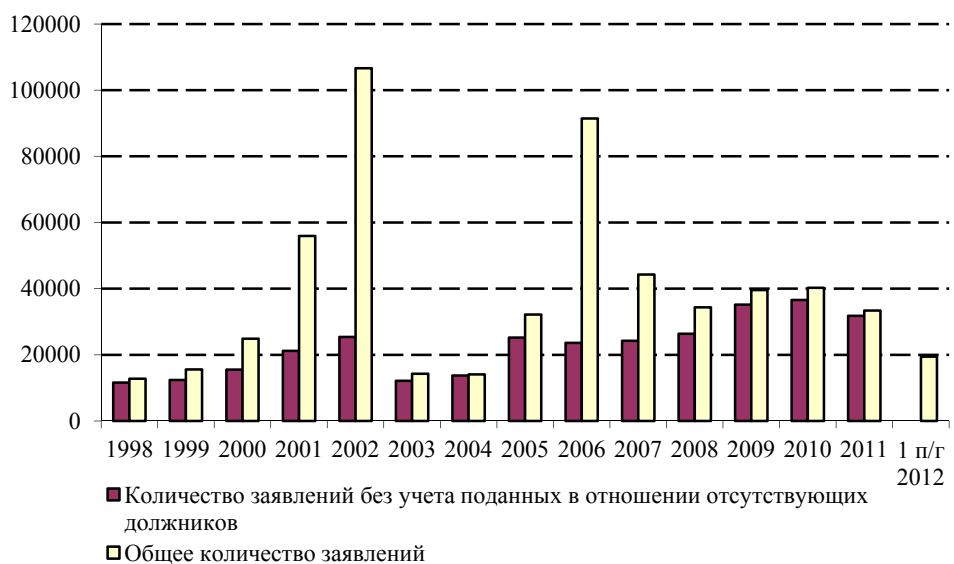
В 2011 г. впервые с 2008 г. снизилось число заявлений, поданных относительно «содержательных» должников¹, – на 13% по сравнению с 2010 г. (2008 г. – 26,4 тыс.; 2009 г. – 35,2 тыс.; 2010 г. – 36,6 тыс.; 2011 г. – 31,8 тыс.). За 2009–2010 гг. количество заявлений о банкротстве содержательных должников выросло на 38,6% при общем росте количества заявлений примерно на 17,1%. Пик роста также пришелся на 2009 г. Динамика показателей количества заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) за период с 1998 по 2012 г. представлена на *рис. 3*.

¹ Под «содержательными» должниками понимаются все должники за вычетом отсутствующих.



Источники: справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) Высшего арбитражного суда Российской Федерации за 1998–2012 гг.

Рис. 2. Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2012 гг.



Источники: справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) за соответствующие периоды; Аналитические записки к статистическим отчетам о работе арбитражных судов Российской Федерации за соответствующие периоды Высшего арбитражного суда Российской Федерации.

Рис. 3. Количество заявлений о признании должника банкротом, 1998–2012 гг.

Во-вторых, необходимо отметить сохранение значительного воздействия мер государственной политики на динамику банкротств. Это и регулирование деятельности налоговых органов в сфере признания должников банкротами, и меры по поддержке отдельных субъектов рынка.

Так, на фоне общего увеличения числа банкротств и роста применения процедур банкротства в других сегментах до 2010 г., противоположную тенденцию демонстрировала динамика банкротств сельхозпроизводителей – снижение числа банкротств более чем в 5 раз с 2006 по 2010 г. (2006 г. – около 4 тыс. банкротств; 2007 г. – 2465; 2008 г. – 1614; 2009 г. – 1036; 2010 г. – 800) и снижение до 534 в 2011 г. Такой результат обусловлен активными действиями правительства по поддержанию сельского хозяйства (расширение его кредитования, реструктуризация налоговых обязательств, предоставление дотаций на приобретение горюче-смазочных материалов и др.).

Кроме того, в 4 раза снизился в 2011 г. по отношению к 2010 г. показатель уровня банкротства финансовых и кредитных организаций (с 229 в 2010 г. до 58 в 2011 г.), что связано как с оказанной финансовой поддержкой и улучшением конъюнктуры рынка, так и с принятыми законодательными мерами по предотвращению банкротства этой категории.

Что касается непосредственного инициирования налоговыми органами процесса банкротства, то здесь важно отметить значительное снижение удельного веса таких дел. Так, если в 2008 г. более 67% заявлений о банкротстве подавались уполномоченными органами, главным образом налоговыми, то в 2010 г. удельный вес показателей этой группы сократился до 39,2 %, а в 2011 г. – до 31%.

В-третьих, после значительного роста числа заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств в рамках дел о банкротстве в 2008–2010 гг. (с 111 521 в 2008 г. до 232 845 в 2010 г.) в 2011 г. относительно аналогичного показателя 2010 г. произошло их некоторое снижение – на 12,1%. Основной причиной роста в период 2009–2010 гг. стало значительное увеличение в судах исков, связанных с невыполнением/нарушением выполнения договорных обязательств, с общеэкономической ситуацией, а также с изменением законодательства о банкротстве в части предоставления участникам процесса банкротства новых прав (таких, например, как оспаривание сделок должника, привлечение контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности, право подачи заявления о намерении погасить требования по обязательным платежам и др.). Последнее повлияло и на статистику 2012 г.

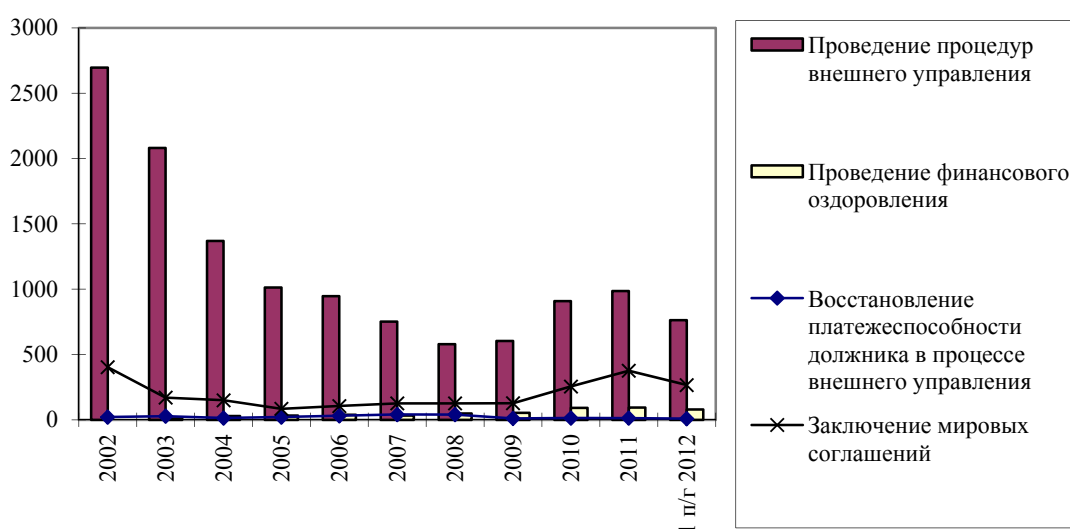
В 1-м полугодии 2012 г. возобновился рост количества заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств – на 16,6% относительно аналогичного периода 2011 г. (121916 – в 1-м полугодии 2012 г. против 104 543 – в 1-м полугодии 2011 г.).

Так, за 1-е полугодие 2012 г. было рассмотрено 3579 заявлений об оспаривании сделок должника (прирост на 41,4% к 1-му полугодью 2011 г.), 72 095 – об установлении размеров требований кредиторов, об исключении требований из реестра (прирост на

15,9%), 839 – об отстранении арбитражного управляющего (прирост на 9,1%), 3796 – о взыскании расходов по делу о банкротстве.

В-четвертых, продолжился рост числа заключаемых мировых соглашений, проведенных процедур внешнего управления и финансового оздоровления. Так, за 2008–2011 гг. число заключенных мировых соглашений почти утроилось (со 126 до 376). В 2011 г. число заключенных мировых соглашений было максимальным начиная с 2003 г. Количество дел, по которым проводилась процедура внешнего управления, выросло за период с 2008 по 2011 г. в 1,7 раза (с 579 в 2008 г. до 986 в 2011 г.). В 1-м полугодии 2012 г. наметилось снижение количества дел, по которым проводилось внешнее управление, на 9,1%, остальные рассматриваемые показатели продолжили рост.

Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления, заключения мировых соглашений в 2002–2012 гг. представлена на *рис. 4*.



Источник: Справка о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) в 2006–2010 гг., 2008–2011 гг., 2009–2011 гг., в 1-м полугодии 2012 г.

Рис. 4. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления и заключения мировых соглашений за 2002 г. – 1-е полугодие 2012 г.

Рост показателей числа заключенных мировых соглашений, применения процедур финансового оздоровления и внешнего управления не в последнюю очередь связан с налоговыми новациями 2010 г., расширившими возможности применения рассрочки и отсрочки по уплате обязательных платежей и списанию безнадежной ко взысканию кредиторской задолженности, а также с новациями, направленными на предупреждение банкротства финансовых (в том числе страховых) организаций и регулирующих особый порядок банкротства негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний инвестиционных и паевых инвестиционных фондов. Тем не менее уровень восстановления платежеспособности

при внешнем управлении и погашения задолженности при финансовом оздоровлении носит единичный характер.

В-пятых, в 2008–2011 гг. наблюдалась тенденция сокращения числа банкротств – государственных и муниципальных унитарных предприятий. Так, число ГУПов-банкротов за этот период сократилось в 2,1 раза (со 176 в 2008 г. до 83 в 2011 г.), число МУПов-банкротов – в 2,2 раза (с 676 в 2008 г. до 302 в 2011 г.). В 1-м полугодии 2012 г. эта тенденция начала меняться: рост числа банкротств ГУПов и МУПов составил 118,7 и 105,3% к аналогичному периоду 2011 г.

6.3.2. Законодательство о банкротстве

В 2011–2012 гг., как и в 2010 г.¹, продолжилось развитие законодательства, направленного на *урегулирование процедур банкротства в отношении отдельных групп лиц – клиринговых организаций, застройщиков, кредитных кооперативов.*

В феврале 2011 г.² закон о банкротстве дополнен положениями, касающимися особенностей банкротства клиринговых организаций и связанными в числе прочего с определением размера денежных обязательств, возникающих из финансовых договоров. Обязательства из договоров, заключенных на условиях генерального соглашения (единого договора), которое соответствует примерным условиям договоров, предусмотренным ст. 51.5 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», и (или) правилам организованных торгов, и (или) правилам клиринга, прекращаются в порядке, предусмотренном указанными генеральным соглашением (единым договором), и (или) правилами организованных торгов, и (или) правилами клиринга. При указанном прекращении обязательств возникает денежное обязательство, размер которого определяется в порядке, предусмотренном генеральным соглашением, и (или) правилами организованных торгов, и (или) правилами клиринга.

Внешний управляющий может заявить отказ только от исполнения всех существующих между кредитором и должником финансовых договоров из числа вышеназванных. Кредиторы по нетто-обязательствам являются кредиторами третьей очереди.

Начиная с 11 февраля 2011 г. «сделки, совершаемые на организованных торгах на основании хотя бы одной заявки, адресованной неограниченному кругу участников торгов, а также действия, направленные на исполнение обязательств и обязанностей из таких сделок, не могут быть оспорены» как подозрительные и влекущие за собой предпочтение одному из кредиторов перед другим.

В качестве значимых новаций этого периода можно выделить следующие:

¹ См. подробнее: *Аневалова Е.А.* Банкротства в 2010–2011 гг.: посткризисная динамика, новые тенденции и регулирование // *Российская экономика в 2011 г. Тенденции и перспективы.* Вып. 33. М.: ИЭП, 2012.

² Федеральный закон от 7.02.2011 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О клиринге и клиринговой деятельности».

508

- 1) отмена *единоличного* рассмотрения судьей: определения о введении наблюдения; заявлений, ходатайств, жалоб в деле о банкротстве; споров, касающихся установления размера требований кредиторов; требований кредиторов, относительно которых поступили возражения; заявлений, требований кредиторов в деле о банкротстве финансовых организаций, а также дел о банкротстве отсутствующих должников;
- 2) расширение оснований для признания сделки недействительной при использовании «взаимосвязанного договора», под которым понимается «договор, заключенный с центральным контрагентом на основании оферты, в том числе поданной на организованных торгах заявки, условия которой соответствовали оферте, в том числе поданной на организованных торгах заявки, на основании которой был заключен являющийся недействительным договор с центральным контрагентом» (п. 5 ст. 61.6 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»). Взаимосвязанные договора, по которым могут быть взысканы убытки, могут быть заключены при совершении подозрительных сделок и сделок должника, влекущих за собой предпочтение одному из кредиторов перед другим.

Специальное регулирование в сфере банкротств получили в июле 2011 г.¹ и застройщики². Пункт 6 ст. 201.1 приводит широкий перечень оснований для признания лица кредитором застройщика, что обосновано и связано с многообразными формами закрепления правоотношений в сфере строительства, применяемых на практике.

С даты введения наблюдения в отношении застройщика должник может заключать договоры, предусматривающие передачу жилых помещений, и соглашения об изменении или о расторжении таких договоров, а также совершать иные сделки с недвижимым имуществом, в том числе с земельными участками, исключительно с согласия временного управляющего, выраженного в письменной форме.

Определение о введении наблюдения в отношении застройщика направляется арбитражным судом в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по месту нахождения земельных участков застройщика.

Решение собрания кредиторов о заключении мирового соглашения по делу о банкротстве застройщика принимается большинством голосов от общего числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов в соответствии с реестром требований кредиторов и считается принятым при условии, если за него проголосовали все

¹ Федеральный закон от 12.07.2011 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 17 и 223 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в части установления особенностей банкротства застройщиков, привлекавших денежные средства участников строительства».

² Застройщик – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, в том числе жилищно-строительный кооператив, или индивидуальный предприниматель, к которым имеются требования о передаче жилых помещений или денежные требования. Особые правила банкротства применяются независимо от того, имеет ли застройщик на праве собственности, аренды или субаренды земельный участок, а также независимо от того, обладает ли застройщик правом собственности или иным имущественным правом на объект строительства.

кредиторы по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника, а также отдано не менее 3/4 голосов участников строительства.

В деле о банкротстве застройщика в отличие от других категорий дел участвуют участники строительства, имеющие требования о передаче жилых помещений, а также уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости на территории осуществления данного строительства.

Арбитражный суд по ходатайству заявителя или иного лица — участника дела о банкротстве застройщика вправе принять меры по обеспечению требований кредиторов и интересов должника (обеспечительные меры) в виде запрета на заключение арендодателем договора аренды земельного участка с другим лицом, помимо застройщика, и запрета на государственную регистрацию такого договора аренды, а также запрета на распоряжение арендодателем данным земельным участком иным образом.

С даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения в отношении застройщика, в ходе проведения наблюдения и всех последующих процедур, применяемых в деле о банкротстве застройщика, требования о передаче жилых помещений и (или) денежные требования участников строительства, за исключением требований в отношении текущих платежей, могут быть предъявлены к застройщику только в рамках дела о банкротстве застройщика с соблюдением установленного порядка предъявления требований к застройщику.

С даты введения наблюдения в отношении застройщика в ходе проведения наблюдения и всех последующих процедур, применяемых в деле о банкротстве застройщика, исполнение исполнительных документов по требованиям участников строительства приостанавливается. С даты открытия конкурсного производства исполнение указанных исполнительных документов прекращается.

Временный управляющий, конкурсный управляющий в пятидневный срок с даты их утверждения уведомляют всех известных им участников строительства о введении наблюдения или об открытии конкурсного производства и о возможности предъявления участниками строительства требований о передаче жилых помещений и (или) денежных требований, а также о возможности одностороннего отказа участника строительства от исполнения договора, предусматривающего передачу жилого помещения.

Открытие конкурсного производства в отношении застройщика является основанием для одностороннего отказа участника строительства от исполнения договора, предусматривающего передачу жилого помещения. О таком отказе может быть заявлено в рамках дела о банкротстве застройщика в процессе установления размера денежного требования участника строительства.

При установлении размера денежного требования участника строительства учитывается размер убытков в виде реального ущерба, причиненных нарушением обязательства застройщика по передаче жилого помещения, в виде разницы между стоимостью жилого помещения (определенной на дату расторжения договора, предусматривающего пе-

редачу жилого помещения), которое должно было быть передано участнику строительства, и суммой денежных средств, уплаченных до расторжения этого договора, и (или) стоимостью переданного застройщику имущества (определенной договором, предусматривающим передачу жилого помещения).

Арбитражному суду при рассмотрении обоснованности требований о передаче жилых помещений должны быть предоставлены доказательства, подтверждающие факт полной или частичной оплаты, осуществленной участником строительства во исполнение своих обязательств перед застройщиком по договору, предусматривающему передачу жилого помещения.

Требование о передаче жилого помещения, признанное обоснованным арбитражным судом, подлежит включению арбитражным управляющим в реестр требований о передаче жилых помещений.

Правила ведения реестра требований о передаче жилых помещений, в том числе состав сведений, подлежащих включению в этот реестр, и порядок предоставления информации из реестра требований о передаче жилых помещений утверждаются федеральным стандартом.

С даты вынесения арбитражным судом определения о введении наблюдения в отношении застройщика, в ходе проведения наблюдения и всех последующих процедур, применяемых в деле о банкротстве застройщика, только в рамках дела о банкротстве подлежат предъявлению и рассмотрению следующие требования других лиц к застройщику или застройщика к другим лицам:

- 1) о признании наличия или отсутствия права собственности или иного права, либо обременения в отношении недвижимого имущества, в том числе объектов незавершенного строительства;
- 2) об истребовании недвижимого имущества, в том числе объектов незавершенного строительства, из чужого незаконного владения;
- 3) о сносе самовольной постройки;
- 4) о признании сделки в отношении недвижимого имущества недействительной или незаключенной, о применении последствий недействительности сделки в отношении недвижимого имущества;
- 5) о передаче недвижимого имущества во исполнение обязательства передать его в собственность, в хозяйственное ведение, в оперативное управление или в пользование;
- 6) о государственной регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество (ст. 201.8 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»).

В ходе конкурсного производства, применяемого в деле о банкротстве застройщика, требования кредиторов, за исключением требований кредиторов по текущим платежам, удовлетворяются в следующей очередности:

- 1) в первую очередь производятся расчеты по требованиям граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, компенсации морального вреда;

2) во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности;

3) в третью очередь производятся расчеты по денежным требованиям граждан – участников строительства;

4) в четвертую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

В ходе финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства в случае наличия у застройщика объекта незавершенного строительства арбитражный управляющий не ранее чем через один месяц и не позднее чем через два месяца с даты его утверждения обязан вынести на рассмотрение собрания участников строительства вопрос об обращении в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок созданному участниками строительства жилищно-строительному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу

Передача участникам строительства объекта незавершенного строительства может быть осуществлена при одновременном соблюдении следующих условий:

1) стоимость прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок не превышает более чем на 5% совокупный размер требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, либо 3/4 голосов кредиторов четвертой очереди, за исключением юридических лиц – участников строительства, принято решение о согласии на передачу объекта незавершенного строительства, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства.

2) имущества, которое остается у должника после передачи объекта незавершенного строительства, достаточно для погашения текущих платежей, требований кредиторов первой и второй очередей или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства;

3) в реестре требований кредиторов отсутствуют требования кредиторов, не являющихся участниками строительства, по обязательствам, обеспеченным залогом прав застройщика на объект незавершенного строительства и земельный участок, либо указанные кредиторы согласились на передачу объекта незавершенного строительства, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства;

4) после завершения строительства конкретного объекта незавершенного строительства жилых помещений в нем достаточно для удовлетворения требований всех участников строительства в отношении конкретного объекта строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, исходя из условий договоров, предусматривающих передачу жилых помещений (в том числе отсутствуют требования нескольких участников строительства о передаче одних и тех же жилых помещений в многоквартирном доме, за исключением случаев, преду-

смотренных п. 7 ст. 201.10). С согласия участника строительства возможна передача ему жилого помещения, отличающегося по площади, планировке, расположению от жилого помещения, соответствующего условиям договора, предусматривающего передачу жилого помещения;

5) объект незавершенного строительства принадлежит застройщику на праве собственности;

6) земельный участок, на котором находится объект незавершенного строительства, принадлежит застройщику на праве собственности или на ином имущественном праве;

7) участниками строительства принято решение о создании жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, соответствующего требованиям п. 8 ст. 201.10 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В случае наличия у застройщика многоквартирного дома, строительство которого завершено, арбитражный управляющий не ранее чем через один месяц и не позднее чем через два месяца с даты его утверждения (при завершении строительства в ходе конкурсного производства — не позднее чем через два месяца со дня его завершения) обязан вынести на рассмотрение собрания участников строительства вопрос об обращении в арбитражный суд с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи им в собственность жилых помещений в этом многоквартирном доме.

Передача участникам строительства жилых помещений может быть осуществлена при одновременном соблюдении следующих условий:

1) наличие полученного в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома, строительство которого завершено;

2) застройщиком и участниками строительства не подписаны передаточные акты или иные документы о передаче участникам строительства жилых помещений;

3) стоимость передаваемых жилых помещений не превышает более чем на 5% совокупный размер требований участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений, или 3/4 голосов кредиторов четвертой очереди, за исключением юридических лиц — участников строительства, принято решение о согласии на передачу участникам строительства жилых помещений, или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 4 ст. 201.10 настоящего закона;

4) имущества, которое остается у должника после передачи участникам строительства жилых помещений, достаточно для погашения текущих платежей, требований кредиторов первой и второй очередей или на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 5 ст. 201.10 настоящего закона;

5) в реестре требований кредиторов отсутствуют требования кредиторов, не являющихся участниками строительства, по обязательствам, обеспеченным залогом прав застройщика на многоквартирный дом, строительство которого завершено, земельный

участок, передаваемые жилые помещения, либо указанные кредиторы согласились на передачу участникам строительства жилых помещений, либо на депозитный счет арбитражного суда внесены денежные средства в соответствии с п. 6 ст. 201.10 настоящего закона;

б) всем участникам строительства передаются жилые помещения в соответствии с условиями договоров, предусматривающих передачу жилых помещений, и передаваемых жилых помещений достаточно для удовлетворения требований всех участников строительства, включенных в реестр требований кредиторов и реестр требований о передаче жилых помещений (в том числе отсутствуют требования нескольких участников строительства о передаче одних и тех же жилых помещений в многоквартирном доме, за исключением случаев, предусмотренных п. 7 ст. 201.10 настоящего закона). С согласия участника строительства возможна передача ему жилого помещения, отличающегося по площади, планировке, расположению от жилого помещения, соответствующего условиям договора, предусматривающего передачу жилого помещения.

С 1 июля 2013 г. вступают в силу нормы, предусмотренные Градостроительным кодексом, регулирующие вопросы взыскания компенсации сверх возмещения вреда, причиненного в результате разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве, а также требований к обеспечению безопасной эксплуатации зданий¹. Они входят в состав денежных требований. Кроме того, взыскание компенсации сверх возмещения вреда не приостанавливается с введением финансового оздоровления, внешнего управления. Требования кредиторов о взыскании компенсации сверх возмещения вреда удовлетворяются в первую очередь.

Сведения, подлежащие опубликованию в соответствии с Законом о банкротстве, вносятся в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве с 1 апреля 2011 г.² В декабре 2011 г. был принят закон³, предусматривающий обязанность регулирующего органа утвердить до 1 июня 2012 г. порядок и критерии отбора оператора Единого федерального реестра сведений о банкротстве, осуществить до 1 января 2013 г. отбор такого оператора и передачу ему функций по формированию и ведению реестра. До этого момента функции оператора осуществляются организацией, определяемой регулирующим органом.

В декабре 2011 г. был принят закон (от 3.12.2011 г. № 390-ФЗ⁴), направленный на поддержку кредитных кооперативов, банкротство которых осуществляется так же, как и банкротство финансовых организаций, но с некоторыми особенностями.

¹ Федеральный закон от 28.11.2011 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Пункт 2 ст. 4 Федерального закона от 28.12.2010 г. № 429-ФЗ.

³ Федеральный закон от 3.12.2011 г. № 390-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и признании утратившими силу частей 18, 19, 21 и статьи 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»».

⁴ Федеральный закон от 3.12.2011 г. № 390-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон

Так, в отношении кредитных кооперативов действуют два дополнительных основания для применения мер по предупреждению банкротства:

1) неоднократное нарушение финансовых нормативов, установленных законодательством о кредитной кооперации, в течение 12 месяцев с даты выявления первого такого нарушения;

2) вынесение контрольным органом предписания о запрете кредитному кооперативу осуществлять привлечение денежных средств, прием новых членов и выдачу займов.

При возникновении оснований для применения мер по предупреждению банкротства кредитный кооператив направляет план восстановления платежеспособности либо в контрольный орган¹, либо в саморегулируемую организацию, членом которой он является.

В состав временной администрации кредитного кооператива входят представители саморегулируемой организации кредитных кооперативов, членом которой он является. Решение о назначении временной администрации принимается контрольным органом, если он непосредственно осуществляет контроль деятельности кооператива, на основании результатов проверки его деятельности, проведенной не более чем за месяц до даты принятия решения о назначении временной администрации. Такое решение может быть принято и до завершения проверки контрольным органом, если в ходе ее проведения выявлены основания для обязательного назначения временной администрации. Ходатайство о назначении временной администрации может быть заявлено саморегулируемой организацией в случае, если выявлены основания, предусмотренные законом. А именно:

А) неоднократный отказ в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам. При этом под таким отказом понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение требований кредиторов по денежным обязательствам в течение 10 рабочих дней со дня возникновения обязанности удовлетворения таких требований, если иное не предусмотрено Федеральным законом;

Б) неоднократное нарушение финансовых нормативов, установленных в соответствии с законодательством в сфере кредитной кооперации, в течение 12 месяцев с даты выявления первого такого нарушения.

В случае ограничения полномочий исполнительных органов кооператива исполнительные органы имеют право принимать решения о приеме новых членов и о привлечении денежных средств членов кооператива только с согласия временной администрации.

Что касается особенностей удовлетворения требований кредиторов кредитного кооператива, то важно отметить, что требования членов кредитного кооператива – физи-

«О несостоятельности (банкротстве) и признании утратившими силу частей 18, 19, 21 и статьи 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»

¹ В случае если контрольный орган осуществляет контроль за деятельностью кредитного кооператива в соответствии со ст. 5 ФЗ от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

ческих лиц, являющихся кредиторами, подлежат удовлетворению в первую очередь. Тем самым им предоставляется максимальная защита их прав. Однако ограничивающими факторами являются сумма, в пределах которой осуществляется такая защита, – 700 тыс. руб. и основание – наличие договора передачи личных сбережений. На практике довольно часто используются различные виды договоров либо договоры носят смешанный характер, что затрудняет защиту прав кредиторов – физических лиц. Оставшиеся неудовлетворенными требования физических лиц – кредиторов подлежат удовлетворению в третью очередь. Вслед за ними удовлетворяются требования членов кредитного кооператива – юридических лиц на основании заключенных ими договоров займа. Еще позже – требования лиц, не являющихся членами кредитного кооператива. Также имеются и некоторые другие особенности, предусмотренные п. 4 ст. 189.5 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

При недостаточности средств кредитного кооператива для погашения задолженности перед кредиторами его члены, а также те лица, членство которых прекращено не позднее 6 месяцев с даты подачи заявления о банкротстве в суд, несут субсидиарную ответственность в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива. Члены правления, контрольно-ревизионного органа или единоличный исполнительный орган несут солидарно субсидиарную ответственность в пределах сумм паев, подлежащих возврату или возвращенных при прекращении членства, если признаки банкротства кооператива возникли в результате виновных действий или бездействия указанных лиц. Вышеназванные лица могут быть признаны виновными, если их решения или действия, повлекшие за собой возникновение признаков банкротства, не соответствовали принципам добросовестности и разумности, установленным гражданским законодательством, уставом кооператива, обычаям делового оборота. Субсидиарная ответственность саморегулируемой организации кредитных кооперативов наступает в случае ненаправления ходатайства о назначении временной администрации, предусмотренного законом.

В целом, оценивая ситуацию в сфере банкротств в 2011–2012 гг., мы можем говорить о том, что на смену системным новациям 2009 г., импульсом для которых стали события внешнего характера – кризисные явления в мировой и российской экономике, пришла начиная с 2010 г. защита отдельных социально значимых групп субъектов и рынков (финансового, страхового, строительного и т.п.).

По-прежнему вне фокуса государственных интересов остался ряд важнейших вопросов, таких как:

- 1) разработка системы норм, обеспечивающих восстановление платежеспособности и/или сохранение производственных предприятий, выпускающих конкурентоспособную, экспортоориентированную продукцию;
- 2) возможность сохранения и восстановления платежеспособности компаний, обеспечивающих значительный уровень занятости граждан. (Такой уровень должен быть

определен Правительством РФ или регионами в зависимости от ситуации на региональном рынке труда).

6.3.3. Возможные новации 2013 г.: законопроект о реструктуризации долгов граждан

В ноябре 2012 г. в первом чтении были приняты законопроект № 105976-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника».

К моменту принятия законопроекта просроченная задолженность граждан только по банковским кредитам составила, по разным источникам, 304–317 млрд руб.¹, при этом, по данным Федеральной службы судебных приставов, банкам должны уже 44 млн россиян (т.е. практически каждый третий россиянин). А если учитывать задолженность перед ЖКХ, перед другими организациями, включая микрофинансовые, то счет может идти на триллионы².

Законопроектом предложено *введение ряда мер, направленных на предотвращение банкротства граждан путем реструктуризации долгов*. Так, в частности, предлагается вводить реструктуризацию долгов гражданина при наличии требований кредиторов на сумму не менее 50 тыс. руб., если такие требования не исполнены в течение 3 месяцев. При этом для подачи заявления о банкротстве конкурсным кредитором решения суда (в том числе арбитражного и третейского), подтверждающего наличие задолженности, не требуется, что *существенно облегчает и ускоряет инициирование процедуры банкротств конкурсными кредиторами*, что не исключает использования банкротства как инструмента для завладения имуществом физического лица.

Кроме того, на гражданина, в том числе на индивидуального предпринимателя, возложена обязанность обращения с заявлением о банкротстве в арбитражный суд, если удовлетворение требований одного кредитора или нескольких кредиторов приводит к невозможности исполнения гражданином своих обязательств по уплате обязательных платежей и/или денежных обязательств, а также иных обязательств в полном объеме. А в отношении индивидуальных предпринимателей – еще и к осложнению или невозможности осуществления хозяйственной деятельности предпринимателя.

Дело о банкротстве гражданина должно быть рассмотрено не позднее 4 месяцев с даты поступления заявления о признании гражданина банкротом (раньше – не позднее 7 месяцев).

В ходе реструктуризации долгов граждан может быть утвержден план реструктуризации долгов, который представляется гражданином, должен быть одобрен собранием

¹ Госдума рассмотрит один из самых скандальных законопроектов – о банкротстве физических лиц. www.newsru.com, 1.10.2012 г.; www.aktualno.ru, 15.11.2012 г.

² Российская газета. 15.11.2012 г. № 5936.

кредиторов и утвержден арбитражным судом. План реструктуризации долгов может быть представлен гражданином, удовлетворяющим ряду требований, в числе которых:

- наличие постоянного дохода;
- отсутствие не снятой или не погашенной судимости за умышленные преступления в сфере экономики и отсутствие административного взыскания за хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества, преднамеренное или фиктивное банкротство;
- гражданин не признавался банкротом в течение 5 лет, предшествующих представлению плана реструктуризации долгов;
- в течение 8 лет в отношении гражданина не утверждался план реструктуризации долгов.

Представляется, что требования к гражданину-должнику являются минимальными, что обеспечит массовое применение процедуры реструктуризации долгов. Однако возникает вопрос: являются ли они достаточными для погашения долга? Возможно, размер годового дохода гражданина должен составлять не менее какой-то доли просроченной задолженности в процентах.

План реструктуризации должен содержать положения о порядке и сроках погашения требований всех конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, известных гражданину на момент составления плана реструктуризации. Срок реализации плана реструктуризации долгов не может превышать 5 лет.

Утверждение плана реструктуризации долгов арбитражным судом происходит после удовлетворения требований по текущим платежам и погашения задолженности перед кредиторами первой и второй очередей, включенных в реестр требований кредиторов.

На сумму требований конкурсного кредитора, уполномоченного органа, включенных в план реструктуризации долгов, утвержденный арбитражным судом, начисляются проценты, составляющие 1/2 ставки рефинансирования ЦБ, если законом не предусмотрено иное.

Ряд сделок в процессе исполнения плана реструктуризации могут быть совершены только с предварительного согласия финансового управляющего, а если финансовый управляющий не утвержден – с предварительного согласия собрания кредиторов. К таким сделкам относятся: сделки, связанные с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения имущества гражданина на сумму свыше 50 тыс. руб., и сделки, связанные с получением и выдачей займов (кредитов), с выдачей поручительств и гарантий, с уступкой прав требования, переводом долга, а также с учреждением доверительного управления имуществом гражданина.

План реструктуризации может быть изменен по инициативе гражданина и по инициативе собрания кредиторов (в случае улучшения имущественного положения гражданина). При этом должна быть соблюдена та же форма принятия этого решения, что и при принятии плана реструктуризации.

По итогам рассмотрения результатов плана реструктуризации, долгов и жалоб кредиторов арбитражный суд выносит определение либо о прекращении производства по делу о банкротстве в случае погашения задолженности и признания жалоб кредиторов необоснованными, либо об отмене плана реструктуризации долгов и решение о признании должника банкротом.

Производство по делу о банкротстве и реструктуризация долгов может быть возобновлено по определению арбитражного суда, в случае если были выявлены факты сокрытия гражданином имущества или незаконной передачи имущества третьим лицам. Такое возобновление производства по делу может быть инициировано конкурсными кредиторами или уполномоченными органами, требования которых не были удовлетворены в ходе реструктуризации долгов.

Законопроект предусматривает *введение при банкротстве граждан тех же процедур, которые используются при банкротстве предприятий*, таких как созыв собрания кредиторов, принимающего решение об одобрении плана реструктуризации долгов, и некоторых других; утверждение финансового управляющего; опубликование сведений о банкротстве в Едином федеральном реестре.

Помимо ранее существовавших последствий банкротства гражданина, согласно законопроекту, теперь он не сможет в течение 5 лет с даты признания его банкротом принимать на себя обязательства по кредитным договорам и(или) договорам займа без указания на свое банкротство.

Помимо внесения изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», законопроект предлагает *внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ, касающиеся урегулирования ответственности граждан при банкротстве*. В частности, предлагается возложить на граждан административную ответственность за фиктивное, преднамеренное банкротство и неправомерные действия при банкротстве в размере 4–5 тыс. руб. (ст. 14.12–14.13 КоАП РФ). Кроме того, граждане теперь могут быть привлечены и к уголовной ответственности за эти же действия, совершенные в рамках процедуры банкротства физического лица (ст. 195–197 УК РФ). При этом наказание может быть назначено как в виде штрафа от 100 до 500 тыс. руб. или в размере зарплаты либо иного дохода осужденного от 1 до 3 лет, так и в виде ограничения свободы до 2 лет, принудительных работ до 3 лет, а также лишения свободы на срок до 3 лет со штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного до 18 мес. или без такового (ч. 1 ст. 195 УК РФ).

В целом мы можем говорить об усложнении процедуры банкротства граждан, о повышении уровня защиты прав должников – физических лиц не только в связи с возможностью постепенного погашения имеющихся долгов в течение длительного срока, но и в связи с минимумом требований к гражданину-должнику для предоставления плана реструктуризации долгов. Кроме того, предлагаемые законопроектом меры отра-

зятся на деятельности кредитных организаций, что позволит им списать дебиторские задолженности и снизить издержки взыскания долгов.

Дискуссионными к настоящему моменту являются следующие положения закона:

- срок плана реструктуризации (некоторые эксперты считают его слишком длинным);
- размер долгов гражданина, дающих повод для инициирования процедуры банкротства (по мнению представителей коллекторского сообщества, сумма долга в 50 тыс. руб., при котором должник может быть объявлен банкротом, слишком мала и может самым неблагоприятным образом сказаться как на финансовых показателях банков, так и на загруженности судов, поэтому она должна быть увеличена как минимум до 300–500 тыс. руб.)¹;
- высокий уровень расходов граждан на проведение реструктуризации с участием финансового управляющего, который способен превысить в сумме уровень минимальной задолженности для возбуждения процедуры банкротства.

Представители банковского сообщества опасаются в случае принятия законопроекта злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц. Они прогнозируют ситуации, когда люди, сформировав объем заемных средств, будут уходить в банкротство, предварительно избавившись от своих активов. Другой проблемой банков могут стать должники с фиктивно «дутой» кредиторской задолженностью. Ее наличие существенно затруднит взыскание долгов в процедуре банкротства.

Кроме того, в ходе обсуждения законопроекта высказывались замечания и предложения, касающиеся общего имущества супругов, последствий смерти должника для дела о банкротстве, возможности отложения вступления в силу норм об уголовной ответственности, определения имущества, не подлежащего продаже, о возможности введения запрета гражданам-банкротам выезжать за рубеж и др.², а также возможности защиты должника от желания кредитора намеренно обанкротить заемщика с целью завладения имуществом.

Именно эти положения могут быть изменены/дополнены в рамках подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении, которое запланировано на апрель 2013 г. В связи с обсуждением законопроекта о реструктуризации долгов граждан актуализируется и обсуждение необходимости принятия закона «О коллекторской деятельности», который позволит защитить интересы граждан при взыскании просроченной задолженности.

¹ Здесь и далее: Закон о банкротстве физлиц: защита для должников, проблема для банков? - www.finam.ru, 5.07.2012 г.

² Госдума планирует рассмотреть в апреле во втором чтении законопроект о банкротстве. - biztass.ru, 15.01.13 г.

6.4. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки

6.4.1. Введение: некоторые общие рамки формирования и оценки инновационной политики

Инновации, научно-технологическая и инновационная политика – это те немногие сферы, применительно к которым большинство известных экономистов и аналитиков допускают возможность и рациональность вмешательства государства, споря при этом преимущественно о масштабах, формах и границах такого государственного воздействия и обсуждая лучшие практики и принципы соответствующей политики¹. Необходимость государственного вмешательства для стимулирования инноваций (или явно, или имплицитно) соотносится с двумя базовыми концепциями экономического развития – неоклассической и эволюционной.

В рамках *неоклассической теории*² потребность в государственном финансировании исследований и разработок объясняется необходимостью коррекции провалов рынка (market failures), когда общественные выгоды от инвестиций в науку и технологии оказываются больше, чем доходы от них для частных инвесторов³. Известно, что ограниченные в финансах фирмы вынуждены отказываться от потенциально выгодных инновационных проектов ввиду информационной асимметрии и риска роста стоимости кредита⁴. Наряду с этим существуют также ограничения в задействовании венчурного капитала для преодоления разрыва в финансировании НИОКР^{5,6}.

Еще в начале 1990-х годов в расширение неоклассической теории роста (с позиций формирования эндогенных технологических изменений) в ряде работ⁷ было показано, что субсидирование исследований и разработок поощряет фирмы тратить больше ресурсов на НИОКР, как следствие, обеспечивается позитивный эффект для экономиче-

¹ См., например: Goldberg I., Gobbard G., Racin J. Igniting innovation: rethinking the role of government in emerging Europe and Central Asia. World Bank, Washington DC.

² Nelson R. (1959). The Simple Economics of Basic Scientific Research. *Journal of Political Economy*, 67 (3), 297-306; Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In R. Nelson (Ed), *The Rate and Direction of Inventive Activity*. P. 164–181. Princeton University Press.

³ Правда, при этом тот же Arrow (см. предыдущую сноску), говоря о необходимости мер государства по компенсации «провалов рынка», отмечает два возникающих при этом принципиальных вопроса: (1) как обеспечить эффективное вложение средств и (2) как выявить такие «провалы рынка»?

⁴ Hall B.H. (2002). The Financing of Research and Development // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 18 (1). P. 35–51.

⁵ Hall B.H., Lerner J. The Financing of R&D and Innovation. In Hall B.H., Rosenberg N. (eds). *Handbook of the Economics of Innovation*, Elsevier-North Holland.

⁶ Отмечено, что более половины в расходах на исследования и разработки – это затраты на оплату труда ученых, в результате работы которых возникают нематериальные (и чаще некодифицируемые) знания. Как следствие, основная ценность для компании связана с развитием человеческого капитала, но инвестор несет дополнительные риски потерь из-за возможного ухода (перехода) исследовательского персонала.

⁷ См., например: Romer P. (1990). Endogenous Technological Change // *Journal of Political Economy*. Vol 98. P. S71–S102; Segerstrom P., Anant T., Dinopoulos E. (1990). A Schumpeterian Model of the Product Life Cycle // *American Economic Review*. Vol. 80. P. 1077–1092; Grossman G., Helpman E. (1991). Quality Ladders in the Theory of Growth // *Review of Economic Studies*. Vol. 58. P. 43–61; Aghion P., Howitt P. (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction // *Econometrica*. Vol. 60. P. 323–351.

ского роста. В дальнейшем был развит ряд теоретических моделей¹, в которых оценивались эффекты от субсидий на НИОКР для долгосрочного развития экономики.

В рамках *эволюционной теории*² инновации рассматриваются как сложное явление, которое характеризуется высокими рисками и требует расширения доступа к знаниям, при этом важнейшей детерминантой инновационных процессов становится взаимодействие их участников. Поэтому поддержка государством развития взаимодействия, связей, сетей является важнейшим фактором стабилизации эффективности инновационной системы. Так, успешное проникновение и распространение исследований и разработок в новых индустриальных странах основывалось на интенсивном обучении – групповом и мультидисциплинарном, причем позитивные эффекты от такого обучения накапливаются во времени³. Именно нейтральная и массовая поддержка исследований и разработок на начальной фазе позволяет в последующем определить реальные провалы рынка с учетом секторальной специфики и перейти к более избирательной политике стимулирования инноваций.

В рамках эволюционного подхода базовым считается провал в обучаемости – *learning failures*⁴, который интерпретируют как ограничения в познавательном потенциале и его использовании на уровне как отдельных агентов, так и групп агентов. В связи с этим значимы такие проблемы, как недостаток координации между агентами, неразвитость институтов совместного создания и распространения знаний, плохая настройка и рассинхронизация изменений в институтах с происходящими технологическими изменениями, сложности кодификации (недостаток стандартов и платформ), барьеры в восприимчивости и т.п.

В силу существенного влияния обоих подходов на формирование экономической политики во многих странах к настоящему времени сложился некоторый *рамочный консенсус во взглядах на роль механизмов поддержки инноваций: они рассматриваются, с одной стороны, как способ снижения рисков и распределения затрат на инновации, а с другой – как стимул к развитию сетевых взаимодействий, к обучению и созданию новых коллективных знаний*. Оба подхода к формированию инновационной политики (см. табл. 10) являются взаимодополняющими, при этом наблюдается тренд к усилению внимания к эволюционной модели.

¹ См., например: Howitt P. (1999). Steady Endogenous Growth with Population and R&D Inputs Growing // Journal of Political Economy. Vol. 107. P. 715–730; Segerstrom P. (2000). The Long-Run Growth Effects of R&D Subsidies // Journal of Economic Growth. Vol. 5. P. 277–305.

² Metcalfe J.S. (1994). Evolutionary economics and public policy // Economic Journal. Vol. 104 (425). P. 931–944; Edquist C. (1997). System of innovation approaches – their emergence and characteristics. In Edquist (ed). System of Innovation. Technologies, institutions and organizations, London.

³ Teubal M. (1996). R&D and technology policy in NICs as learning processes // World Development. Vol. 24 (3). P. 449–460; Teubal M. (2002). What is the systems perspective to Innovation and Technology Policy (ITP) and how can we apply it to developing and newly industrialized economies? // Journal of Evolutionary Economics. Vol. 12 (1). P. 233–257.

⁴ Bach L., Mats M. (2005). From economic foundations to S&T policy tools: a comparative analysis of the dominant paradigms. In Matt M., Llerena P. (eds). Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice. Springer Verlag.

Таблица 10

Некоторые условные рамки для инновационной политики

Особенности инновационной политики	Неоклассическая модель роста	Эволюционная модель роста
1. Ключевые проблемы	Провалы рынка – проблемы перераспределения ресурсов	Провалы обучения – проблемы формирования и распространения знаний
2. Основной объект	Наука, технологии, инновации (STI)	Навыки, использование, взаимодействие (DUI)
3. Характер политики	«Целевая» (mission-oriented policy) – жесткая ориентированность на конечные цели, на прямое влияние; оценка необходимости и восполнение недостающих ресурсов	«Диффузионная» (diffusion-oriented policy) – ориентированность на распространение изменений, на демонстрационные примеры; обучение в процессе реализации политики
4. Оценка результатов	Численные эффекты, прямые эффекты, изменения в управлении ресурсами	Качественные эффекты, поведенческие эффекты, эффекты обучения

Гипотетически инновационная политика может быть «целевой» (mission-oriented policy) или «диффузионной» (diffusion-oriented policy), при этом первый вариант больше соответствует неоклассической модели, а второй – эволюционной¹. В то же время практическая политика, как правило, выстраивается компромиссно, с использованием обеих моделей, балансируя по двум основным измерениям – (1) горизонтальная или вертикальная; (2) «целевая» или «диффузионная».

В последнее десятилетие условия осуществления инновационной деятельности существенно изменились, это характерно как для развитых стран, так и для стран с переходной экономикой. Среди отмеченных экспертами *глобальных изменений в инновационной сфере* за последние десятилетия можно выделить следующие:

(1) глобальная конкуренция приводит к сокращению жизненного цикла продукции, накладывает жесткие ограничения на сроки проведения новых разработок;

(2) глобальный характер инновационной деятельности, неизбежная специализация и партнерство не позволяют получить всю добавленную стоимость в масштабах той или иной одной страны;

(3) возрастающая сложность новых производственных технологий затрудняет лидерование на мировых рынках даже для крупнейших компаний, в связи с чем усиливаются мотивы к специализации;

(4) междисциплинарность исследований становится важным фактором успешных новаций, при этом удорожание исследований и разработок, необходимость наличия различных компетенций приводит к расширению кооперации на различных уровнях – на корпоративном, межстрановом, к формированию технологических альянсов;

(5) происходит расширение каналов передачи новых знаний и технологий, при этом значимыми становятся возможности ускорения распространения технологий в экономиках за счет лучшего регулирования;

(6) важнейшим элементом инноваций становятся процессы передачи и восприятия (усвоения) знаний на личностном уровне, что существенно повышает и расширяет требования к работникам;

¹ Bach L., Mats M. (2005). From economic foundations to S&T policy tools: a comparative analysis of the dominant paradigms. In Matt M., Llerena P. (eds). *Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice*. Springer Verlag.

(7) возрастает роль инноваций применительно к современным социальным вызовам, при этом приоритетными для устойчивого социального развития становятся такие сферы инноваций, как экология, здоровье, питание.

На фоне столь существенных сдвигов неизбежно *трансформировалось и отношение правительств разных стран к поддержке инноваций* – в условиях глобализации и усиления международной конкуренции оно сместилось от нейтрального к предполагающему более активное прямое участие государства в стимулировании инновационных процессов, а также лучшую «настройку» инструментов стимулирования на специфику секторов, рынков и технологических сдвигов. В инновационных политиках стран можно выделить следующие направления трансформации:

(1) общее повышение роли государства в стимулировании и поддержке инноваций; переход к интеграции политик в сферах развития науки, технологий, образования и инноваций; усиление внимания к развитию сетей и поддержке взаимодействия между различными участниками инновационных процессов;

(2) сдвиг от модели поддержки предложения инноваций к модели стимулирования спроса на инновации; расширение числа государств, применяющих широкий набор механизмов стимулирования инноваций; отход от принципа нейтральности инновационной политики, размывание границ между инновационной и промышленной политикой;

(3) усиление процессов распространения между странами лучшей практики в поддержке инноваций, повышение роли межстранового трансфера «инструментария» стимулирования инноваций в сочетании с акцентом на обучении и извлечении уроков при экспериментировании в рамках инновационной политики;

(4) ужесточение бюджетных ограничений и, соответственно, повышение роли регулярной оценки эффективности и результативности инструментов стимулирования инноваций.

Доминирующим стало рассмотрение стимулирования инноваций как важнейшего условия обеспечения устойчивого экономического развития, при этом *основная дискуссия сместилась на обсуждение наиболее эффективных и приемлемых инструментов для государственной инновационной политики*.

В принципе, существует множество различных, апробированных в различных странах инструментов поддержки инноваций – налоговые льготы, целевые кредиты, государственные субсидии и многое-многое другое. Однако как в новых индустриальных странах (например, в странах Латинской Америки) так и в странах с развитой рыночной экономикой (например, страны ЕС) *продолжается активный поиск и обсуждение инструментов стимулирования инноваций*¹, которые бы были наиболее эффективны и вносили минимальные искажения в рыночную среду.

¹ OECD (2002). STI Report: tax incentives for research and development – trends and issues. Paris: OECD; OECD. (2006). Government R&D Funding and Company Behavior. Measuring Behavioral Additionality. Paris: OECD; OECD. (2012). OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012. OECD Publishing.

На основе анализа практики применения различных механизмов стимулирования инноваций было замечено следующее¹:

- преимущества *налоговых инструментов* стимулирования инноваций состоят в том, что они воздействуют на широкий круг экономических агентов (без каких-либо специальных ограничений), нейтральны, не требуют специальных процедур экспертного оценивания;
- *финансовые инструменты* поддержки инноваций (кредиты, субсидии, гранты) привлекательны тем, что позволяют сконцентрировать ресурсы на многообещающих проектах, наиболее значимых с позиций общественных выгод, что при этом более измеримы эффекты и может быть обеспечен контроль за характером расходов на инновации.

На основе данных по странам ЕС было показано, что по сравнению с налоговыми льготами государственное софинансирование расходов компаний на проведение исследований и разработок создавало более долгосрочные эффекты². Преимущество субсидий на исследования и разработки также связано с их потенциалом по «компенсации» для фирм неопределенности рынков³. Таким образом, если налоговые льготы больше способствуют расширению существующих инновационных проектов, то субсидии – запуску новых, более длительных проектов. К тому же фирмы, получившие гранты, чаще являются инноваторами международного уровня и более успешны в коммерциализации по сравнению с получателями только налоговых льгот⁴.

В целом *и налоговые льготы, и субсидии для стимулирования инноваций имеют свои преимущества и недостатки*. Неслучайно независимая группа экспертов в докладе Европейской Комиссии⁵ рекомендовала применять «пакеты» различных инструментов для стимулирования инноваций.

Вопрос об эффективности и целесообразности различных инструментов поддержки инноваций – один из ключевых вопросов государственной инновационной политики во многих странах, особенно в условиях ужесточающихся бюджетных ограничений. Заметим, что одно из направлений реакции стран на изменившиеся в посткризисный период условия для инноваций – это сдвиги в принципах оценки результатов инновационной политики.

Научно-технологическая политика обычно преследует некоторые цели, которые заданы рационально в определенных рамках, но это обуславливает то, что, с одной сто-

¹ OECD (2002). STI Report: tax incentives for research and development – trends and issues. Paris: OECD.

² Guellec D., Van Pottelsberghe B. (2003). The impact of public R&D expenditure on business R&D // Economics of Innovation and New Technologies. Vol. 12 (3). P. 225–244.

³ Czarnitzki D., Toole A.A. (2007). Business R&D and the interplay of R&D subsidies and product market uncertainty // Review of Industrial Organization. Vol. 31(3). P. 169–181.

⁴ Berube C., Mohnen M. (2007). Are Firms That Received R&D Subsidies More Innovative? CIRANO Working Paper 2007s-13, CIRANO.

⁵ ECR (2003). Raising EU R&D Intensity – Improving the Effectiveness of the Mix of Public Support Mechanisms for Private Sector Research and Development. Report to the European Commission by an Independent Expert Group.

роны, отдельные происходящие изменения могут оказаться вне установленных для политики целей, а с другой – такие «неожиданные» изменения могут как соответствовать, так и нет той модельной рамке, которая была основой для определения целей политики¹. Поэтому встает задача *регулярной идентификации и оценки таких выходящих за рамки изменений и уточнения собственно модельных рамок*.

Усиливается внимание к оценке инновационной политики как к инструменту обучения и способу поиска лучшего пути для ее реализации. То, что было успешно в одной стране, может быть контрпродуктивным для инноваций в другой, поэтому идентификация проблем должна сочетаться с определенными экспериментами по возможным способам их решения и с расширением при этом обучающих процессов².

К настоящему времени в мире накоплен широкий опыт по оценке воздействия на компании различных инструментов стимулирования инноваций. Наблюдается прогресс в развитии общей методологии оценки научно-технологической и инновационной политики³, но при этом остаются весьма актуальными такие вопросы, как сдвиг эффектов (от применяемых механизмов) во времени, состав возможных экстерналий, гетерогенность влияния, множественность воздействий.

Базовой к настоящему времени при оценке инновационной политики стала «концепция дополнительности» (the concept of additionality), предполагающая выделение и анализ тех эффектов, которых бы не было при отсутствии инструментов государственной поддержки. Уже сложилась определенная практика⁴ проводить такую оценку в разрезе четырех видов эффектов на уровне компаний – (1) изменение ресурсов, (2) прямые результаты инноваций, (3) изменение конкурентоспособности компаний, (4) поведенческие изменения.

В рамках первой группы эффектов рассматривается, в частности, изменение объема корпоративных затрат на НИОКР. Ко второй группе эффектов относят в том числе прирост числа полученных фирмами патентов, освоение выпуска новой продукции и увеличение соответствующих продаж. В третьей группе изучаются такие показатели, как повышение производительности, рост масштабов бизнеса и его доли на рынках.

¹ Bach L., Mats M. (2005). From economic foundations to S&T policy tools: a comparative analysis of the dominant paradigms. In Matt M., Llerena P. (eds). *Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice*. Springer Verlag.

² Rodrik D. (2008). The New Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn? Working Paper Series rwp08-055, Harvard University, John F. Kennedy School of Government; Chaminade C., Lundvall B., Vang J., Joseph K. (2009). Designing innovation policies for development: towards a systemic experimentation-based approach. In Lundvall B. et al. (eds.) *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries*. P. 360–379.

³ См., например: Crespi G., Maffioli A., Mohnen P., Vazquez G. (2011). *Evaluating the Impact of Science, Technology and Innovation Programs: a Methodological Toolkit*. SPD Working Papers 1104, Inter-American Development Bank, Office of Strategic Planning and Development Effectiveness.

⁴ См., например: Hall B.H., Maffioli A. (2008). *Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin America*. NBER Working Paper 13835, National Bureau of Economic Research, Inc.

В определенной мере «особняком» идут эффекты четвертой группы (так называемая «поведенческая дополнительность»¹). Эти эффекты в существенно большей степени связаны с внутренними и плохо формализуемыми факторами – с особенностями организационной структуры компаний, интересами и мотивациями различных сторон, с особенностями позиций собственников, потенциалом компании к обучению новым знаниям и восприятию новых технологий и т.п. В рамках четвертой группы эффектов обычно анализируют изменение отношения собственников к инновациям, трансформацию инновационной стратегии фирмы, переоценку важности внешних взаимодействий и партнерства с другими организациями при осуществлении инноваций.

Именно поведенческие факторы приводят к тому, что связь между эффектами первой и второй групп нелинейна и неоднозначна. Важность оценки поведенческих изменений обусловлена также тем, что базовая логика вмешательства государства через инновационную политику – это не только компенсация рыночных и системных провалов (рыночных – поддержкой исследований, системных – поддержкой кооперации и сетей), но также и компенсация провалов в восприимчивости компаний², т.е. поддержка изменений в их поведении.

Оценка «поведенческой дополнительности» становится все более типовым направлением оценки эффективности и результативности различных инструментов стимулирования инноваций. Можно выделить следующие характерные черты практики оценивания инновационных инструментов:

- (1) регулярность проведения оценки, межстрановое сопоставление результатов – развитая практика в странах ЕС, практика оценки влияния новых механизмов стимулирования инноваций по странам Латинской Америки, по новым индустриальным странам;
- (2) длительность периодов наблюдений (более 10 лет), наличие и поддержание подробных соответствующих официальных статистических данных, открытость процедур официальной оценки для учета новых эффектов;
- (3) сложность и неоднозначность оценок (например, по эффекту замещения), наличие существенных временных лагов по выходным эффектам (4–6 лет), сильная гетерогенность влияния механизмов стимулирования; существенные эконометрические проблемы; подготовка и представление методических рекомендаций по принципам и проблемам оценки;
- (4) открытость, публичность результатов оценки; практическое использование результатов оценки на уровне правительств для принятия решений – распространение

¹ Впервые концепция «поведенческой дополнительности» (behavioural additionality) была предложена в 1995 г. Было отмечено, что концепция дополнительности – важный инструмент для повышения результативности государственной поддержки исследований и разработок, но при этом должны учитываться не только прямые, но и поведенческие эффекты. В частности, для крупных фирм поведенческая дополнительность может быть связана с изменением принципов формирования портфеля исследовательских проектов и корпоративной технологической стратегии. Поведенческие изменения обуславливают внешние (по отношению к фирме) позитивные эффекты благодаря распространению лучшей практики к другим компаниям.

² Gok A., Edler J. (2011). The Use of Behavioural Additionality in Innovation Policy-Making. MBS/MIoIR Working Paper 627, The University of Manchester.

лучшей практики, извлечение уроков; принятие решений по прекращению, уточнению, расширению тех или иных программ и механизмов стимулирования инноваций.

6.4.2. Основные инструменты и этапы развития государственной политики по стимулированию инноваций в 2000-е годы

Осуществлявшаяся в 2000-е годы в России государственная политика в области стимулирования инноваций была весьма неоднородной, характеризовалась применением большого числа различных инструментов и мер, обилием всевозможных инициатив, зачастую выглядевших необоснованными, а иногда и откровенно странными. В то же время нельзя не признать, что за рассматриваемый период инновационная политика получила очень существенное развитие, пусть и не всегда последовательное и базировавшееся на осмысленном выборе лучших решений и практик. На наш взгляд, с некоторой долей условности можно выделить пять основных этапов развития данной политики, в значительной мере определявшихся ресурсными возможностями государства, а также доминировавшими в разные периоды представлениями властных элит о наиболее важных задачах экономического развития и о необходимой роли инноваций в их решении:

- 2000–2002 гг. – этап «малых дел» на фоне ограниченных ресурсов;
- 2003–2005 гг. – этап активизации и диверсификации на фоне устойчивого экономического роста;
- 2006 г. – вторая половина 2008 г. – этап больших решений и инициатив;
- конец 2008–2009 гг. – этап доминирования антикризисной повестки;
- с 2010 г. – этап поиска «нового качества».

2000–2002 г.

Примерно до 2003 г. в условиях достаточно жестких бюджетных ограничений вопросы стимулирования инноваций находились «на периферии» государственной политики. В силу низкой инновационной активности бизнеса отсутствовал значимый спрос на соответствующие меры государственного стимулирования. Сформированные в этот период инструменты государственной политики, как правило, отличались относительно небольшой стоимостью и невысокой эффективностью. Типичным примером может служить создание Венчурного инновационного фонда¹ – государственного «фонда фондов» для развития в России системы венчурного финансирования. Размер государственных вложений в капитал фонда был ограничен суммой в 100 млн руб. (из которых, по имеющимся данным, было профинансировано лишь 50 млн руб.), а его инвестиционная деятельность началась лишь по прошествии нескольких лет с момента создания. Также в рассматриваемый период был принят новый базовый закон в сфере стандартизации, сертификации и технического регулирования², однако процесс формирования в соответствии с ним технических регламентов начался с существенной за-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2000 г. № 362-р.

² Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

держкой – первый подобный документ был принят в конце 2005 г.¹, а сколько-нибудь регулярный характер данный процесс приобрел лишь в 2008 г.

Впрочем, наряду с отмеченными выше не слишком успешными шагами государства (по крайней мере, на первых порах) нельзя не упомянуть и о том, что в 2002 г. Российский банк развития (РосБР)² (ранее специализировавшийся главным образом на кредитовании промышленности в рамках установленных правительством РФ приоритетов) приступил к реализации программы финансовой поддержки малых и средних предприятий (МСП), организованной по двухуровневой схеме: банк выделял средства региональным партнерам, которые, в свою очередь, предоставляли малым предприятиям кредиты, в том числе на обновление основных фондов. В скором времени данная программа стала и до настоящего времени является не только основным направлением деятельности самого банка, но и главным инструментом государственной финансовой поддержки МСП.

Также отметим, что в рассматриваемый период (как, впрочем, и в предыдущие, и в последующие годы) важным инструментом государственного финансирования исследований и разработок прикладного характера являлись федеральные целевые программы, среди которых имелись специализированные программы научно-технологического профиля: ФЦНТП на 1996–2000 гг. «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения»³, ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 г.⁴, ФЦП «Национальная технологическая база» на 1997–2000 гг.⁵ и 2002–2006 гг.⁶), а также некоторые отраслевые. Однако этими программами не предусматривалось финансирование внедрения результатов выполненных НИОКР в производство.

2002–2005 гг.

Устойчивый экономический рост, повлекший за собой смягчение бюджетных ограничений, обеспечил необходимые возможности для развития государственной политики, в том числе в тех направлениях и сферах, которые ранее де-факто являлись второстепенными. В сочетании с усилением внимания государства к «качеству» роста это привело к активизации действий по стимулированию инноваций и расширению соответствующего инструментария.

Первым явным признаком изменившегося отношения государства к инновациям стал запуск в 2003 г. важнейших инновационных проектов государственного значения, или «мегапроектов», ставший на тот момент беспрецедентным шагом в инновационной

¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2005 г. № 609 «Об утверждении технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ».

² В настоящее время Российский банк поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП Банк).

³ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 г. № 1414.

⁴ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 21.08.2001 г. № 605.

⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 13.08.1996 г. № 986.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 8.11.2001 г. № 779.

сфере за весь постсоветский период российской истории. Ключевые особенности мегапроектов, отличавшие их от всех ранее применявшихся инструментов государственной инновационной политики, состояли в следующем:

- очень значительная стоимость – до нескольких миллиардов рублей, из которых государство финансировало до половины, причем на безвозвратной основе;
- существенная продолжительность проектов – 3–5 лет, что позволяло охватить в рамках одного проекта различные стадии инновационного цикла – от разработки новых продуктов и технологий до их освоения в производстве;
- наличие обязательного требования о начале продаж продукции в рамках проекта, причем в объеме, пятикратно превышающем совокупное бюджетное финансирование.

В силу отмеченных свойств реализация мегапроектов носила «штучный» характер – за десятилетний период применения данного инструмента были инициированы лишь порядка 30 проектов, половина из которых – в 2003–2005 гг.

В 2004 г. в упоминавшуюся выше ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. были внесены существенные изменения¹, предусматривавшие, в частности, поддержку коммерциализации результатов выполненных НИОКР. Новая редакция программы содержала мероприятия, в рамках которых осуществлялось финансирование реализуемых по линии Минобрнауки России мегапроектов², а также крупных венчурных проектов.

В 2004 г. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере начал реализацию программы «Старт», предусматривающей грантовое финансирование НИОКР в рамках реализуемых новыми малыми предприятиями инновационных проектов в течение 1–3 лет. Как и в случае с поддержкой МСП РосБР, данная программа вскоре стала главной составляющей деятельности Фонда и одновременно основным инструментом государственной финансовой поддержки малых инновационных фирм.

В 2005 г. были сформированы правовые основы создания и функционирования в России особых экономических зон³, одним из типов которых являлись технико-внедренческие ОЭЗ, а также определен целый ряд достаточно весомых льгот для их резидентов, включая режим свободной таможенной зоны, гарантии неухудшения налогового режима, возможность установления пониженной ставки налога на прибыль, льготный порядок списания расходов на НИОКР, возможность ускоренной амортизации основных средств, временное освобождение от обложения налогом на имущество и зе-

¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2004 г. № 540 «О внесении изменений в Федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 годы и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

² Изначально мегапроекты находилась в ведении Минпромнауки России, после упразднения которого в 2004 г. реализацию данного направления поддержки продолжили Минобрнауки России и Минпромэнерго России.

³ Федеральные законы от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и № 117-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

мельным налогом и др. В конце 2005 г. Правительством РФ были приняты решения о создании четырех технико-внедренческих ОЭЗ: в Томске, Санкт-Петербурге, Москве (г. Зеленоград) и Московской области (г. Дубна).

В 2005 г. был инициирован процесс создания региональных венчурных фондов в рамках мероприятий по поддержке малого предпринимательства, осуществляемых субъектами РФ и софинансируемых из федерального бюджета¹. К настоящему времени функционируют 23 фонда в 21 субъекте РФ.

Наконец, в 2005 г. были сформированы правовые основы применяемого до настоящего времени механизма субсидирования российским предприятиям-экспортерам части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным на развитие экспорта продукции с высокой степенью переработки².

2006 г. – вторая половина 2008 г.

Период 2006–2008 гг. ознаменовался *высокой активностью государства в области стимулирования инноваций* и – как результат – *регулярным инициированием все новых мер и инструментов, нередко весьма ресурсоемких (в том числе с позиций недополученных бюджетных доходов)*. При этом особо следует выделить два направления государственной политики: запуск целого ряда налоговых инструментов стимулирования инноваций, а также создание и капитализацию крупнейших финансовых институтов развития:

- в 2006 г. учреждено ОАО «Российская венчурная компания» (РВК)³ с целью стимулирования создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования по схеме «фонда фондов». Капитал РВК был полностью сформирован государством и составил 30 млрд руб. Отметим, что при создании данного института развития, по всей видимости, был учтен опыт предыдущей попытки запуска государственного «фонда фондов» – Венчурного инновационного фонда. В 2007 и 2008 гг. при участии РВК были сформированы 7 венчурных фондов;
- с 2006 г. введена амортизационная премия, предоставляющая предприятиям право при исчислении налога на прибыль единовременно списывать до 10% капитальных вложений в новые основные средств и расходов на технологическое перевооружение и модернизацию основных средств⁴;
- срок списания расходов на НИОКР, результаты которых используются в производстве, был с 3 лет сокращен сначала до 2 (с 2006 г.)⁵, затем до 1 года (с 2007 г.)¹;

¹ Соответствующие правила были определены Постановлением Правительства РФ от 22.04.2005 г. № 249 «Об условиях и порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства».

² Постановление Правительства РФ от 6.06.2005 г. № 357 «Об утверждении Правил возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2005 году в российских кредитных организациях».

³ Распоряжение Правительства РФ от 7.06.2006 г. № 838-р.

⁴ Федеральный закон от 6.06.2005 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

⁵ Федеральный закон от 6.06.2005 г. № 58-ФЗ.

- с 2006 г. предусмотрено списание расходов на НИОКР, не давших положительного результата, в полном объеме² (ранее – 70%), с 2007 г. срок их списания сокращен до 1 года³ (ранее – 3 года);
- в 2007 г. Банк внешнеэкономической деятельности СССР был преобразован в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»⁴; при этом в капитал создаваемой структуры государством были дополнительно внесены денежные средства в размере 180 млрд руб., а также акции двух специализированных банков – РосБР и Росэксимбанка. Одним из основных направлений инвестиционной деятельности госкорпорации была определена реализация инвестиционных проектов, направленных на развитие инноваций⁵. Отметим, что проведенная реорганизация привела к весьма существенным изменениям в деятельности Внешэкономбанка, прежде всего в качестве института развития. Так, за 2007 и 2008 гг. объем инвестиционных кредитов вырос более чем в 4 раза;
- в 2007 г. создана Российская корпорация нанотехнологий (ГК «Роснанотех») с целью развития инновационной инфраструктуры и реализации перспективных проектов в сфере нанотехнологий и наноиндустрии⁶. В качестве имущественного вклада государства корпорации были переданы денежные средства в размере 160 млрд руб. Деятельность госкорпорации по финансированию проектов началась в 2008 г.;
- с 2008 г. предприятиям предоставлено право ускоренной амортизации (с коэффициентом не выше 3) основных средств, используемых только для осуществления научно-технической деятельности⁷;
- с 2008 г. освобождены от обложения НДС: выполнение организациями НИОКТР, относящихся к созданию или усовершенствованию продукции и технологий, если указанные работы включают разработку конструкции инженерного объекта или технической системы, разработку новых технологий, создание опытных образцов машин, оборудования, материалов;
- передача исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы, базы данных, топологии интегральных микросхем и ноу-хау, а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора⁸;

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования».

² Федеральный закон от 6.06.2005 г. № 58-ФЗ.

³ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27.07.2007 г. № 1007-р.

⁶ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

⁷ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».

⁸ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ.

- с 2008 г. в состав учитываемых при упрощенной системе налогообложения расходов включены:
- расходы на приобретение исключительных прав на перечисленные выше результаты интеллектуальной деятельности, а также прав на их использование на основании лицензионного договора;
- расходы на патентование и/или оплату правовых услуг по получению правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности;
- расходы на НИОКР¹.

Помимо названных выше направлений инновационной политики, в рассматриваемый период был принят еще ряд мер, так или иначе связанных со стимулированием инноваций:

- в рамках приоритетного национального проекта «Образование» в 2006–2008 гг. осуществлялась поддержка инновационных вузов в рамках специальных инновационных образовательных программ, предусматривавших проведение исследований фундаментального и прикладного характера и участие студентов в реализации реальных проектов в различных секторах экономики. Получателями поддержки выступили 57 российских вузов;
- Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 гг. предусматривалось, в частности, финансирование мероприятий, направленных на создание сети инновационных вузов, а также на формирование сегмента национальной инновационной системы на базе высших учебных заведений²;
- в 2006 г. принято решение о создании ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» (Росинфокоминвест)³ для инвестирования в перспективные инновационные проекты компаний ИКТ; в 2007 г. фонд был фактически создан. В отличие от других государственных финансовых институтов развития, сформированных в рассматриваемый период (РВК, Внешэкономбанк в форме госкорпорации, РоснаноТех), капитал фонда был относительно невелик – 1,45 млрд руб. Еще одна отличительная особенность фонда состоит в том, что к началу 2012 г. он еще не приступил к профильной деятельности по инвестированию в компании⁴;

¹ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 195-ФЗ.

² Утверждена Постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 9.08.2006 г. № 476 «О создании открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

⁴ Отметим, что указанным выше Постановлением Правительства РФ предусмотрено включение в устав фонда положения, в соответствии с которым фонд не вправе финансировать проекты до момента снижения доли Российской Федерации в его капитале до 51% (в настоящее время 100% акций фонда находятся в федеральной собственности), однако в действующей редакции устава фонда (утверждена приказом Минкомсвязи России от 4.05.2010 г. № 69) такое положение отсутствует.

- в 2006 г. принята программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»¹, в соответствии с которой начиная с 2007 г. ряду субъектов РФ ежегодно выделяются субсидии на соответствующие нужды². Первоначально данная программа была рассчитана на пятилетний период – с 2006 по 2010 г. включительно – и предусматривала формирование технопарков на территориях Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской областей, Республики Татарстан и г. Санкт-Петербурга; к настоящему времени срок ее реализации продлен до 2014 г., а перечень регионов, в которых располагаются поддерживаемые технопарки, расширен за счет включения Республики Мордовия³, а также Кемеровской⁴, Пензенской, Самарской и Тамбовской областей⁵;
- принципиально значимым шагом оказалось изначально не привлекавшее к себе большого внимания принятие в 2007 г. президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»⁶. Данным документом определялись не только основные очертания государственной политики в соответствующей сфере (что уже само по себе важно), но и, по сути, все ключевые дальнейшие действия государства по развитию nanoиндустрии: учреждение Российской корпорации нанотехнологий, реализация ФЦП «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»⁷, а также организация профильного национального исследовательского центра (см. об этом ниже);
- в 2007 г. начата реализация ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.»⁸, пришедшей на смену завершившейся ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. В новой программе продолжилась поддержка мегапроектов, реализуемых по линии Минобрнауки России, а также было начато применение принципиально нового для России инструмента инновационной политики – софинансирования инновационных проектов, осуществляемых в интересах бизнеса. Ключевая особенность данного инструмента, отличавшая его от всего применявшегося ранее, состояла в том, что тематика финансируемых государством НИОКР определялась непосредственно бизнесом исходя из собственных его интересов и нужд, государство же лишь определяло на конкурсной основе исполнителя соответствующих работ (причем с учетом мнения компании-бенефициара, которая привлекалась к экспертизе поступивших

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2006 г. № 328-р.

² Постановление Правительства РФ от 20.12.2007 г. № 904 «О порядке предоставления средств федерального бюджета, предусмотренных на создание технопарков в сфере высоких технологий».

³ Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2008 г. № 1326-р.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2007 г. № 1912-р.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 2393-р.

⁶ Поручение Президента РФ от 24.04.2007 г. № Пр-668.

⁷ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 2.08.2007 г. № 498.

⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 17.10.2006 г. № 613; в настоящее время программа продлена на 2013 г. – Постановление Правительства РФ от 6.04.2011 г. № 253.

заявок). Однако, несмотря на достаточно существенный интерес со стороны бизнеса, практика применения данного инструмента оказалась весьма ограниченной и непродолжительной: в 2007–2010 гг. государством было поддержано лишь около 10 инновационных проектов) подобного рода, а с 2011 г. их финансирование не осуществляется¹;

- в 2008 г. начат пилотный проект по организации на базе Российского научного центра «Курчатовский институт» принципиально новой для России структуры (по крайней мере, по замыслу) – национального исследовательского центра (НИЦ) «Курчатовский институт». НИЦ призван обеспечить ускоренное внедрение в производство научных разработок, проведение полного цикла НИОКР, включая создание промышленных образцов, сразу по двум приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации: индустрия наносистем и материалов и энергетика и энергосбережение. Кроме того, на НИЦ возложены функции научного координатора по реализации упомянутой выше президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»;
- наконец, в 2008 г. (спустя 5 лет после принятия закона «О техническом регулировании») процесс формирования технических регламентов приобрел сколько-нибудь массовый характер – в течение года были приняты 6 таких документов².

Конец 2008–2009 гг.

С наступлением во второй половине 2008 г. *финансового кризиса* и началом реализации Правительством РФ *масштабной антикризисной программы инновационная политика вполне ожидаемо отошла на второй план, лишившись существенной части выделенных ранее ресурсов*. При этом, однако, неверным будет утверждать, что государство в этот период совершенно не уделяло внимания инструментам стимулирования инноваций. Более того, в какой-то мере внимание к ним даже усилилось, причем не только в разрезе «объем вложений – достигнутые результаты», но и с позиций того, в какой степени они действительно ориентированы на инновации.

Достаточно типичными примерами действий и мер, принимавшихся в конце 2008–2009 гг., могут служить:

- масштабное сокращение бюджетных расходов научно-технологической и инновационной направленности в рамках ряда федеральных целевых программ (в частности, ФЦП «Исследования и разработки...»);

¹ Постановление Правительства РФ от 6.04.2011 г. № 253.

² Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (утвержден Постановлением Правительства РФ от 27.02.2008 г. № 118); Федеральные законы от 12.06.2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», от 24.06.2008 г. № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию», от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», от 27.10.2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей», от 22.12.2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

- временное изъятие у ГК «Роснанотех» существенной части переданных ей ранее ресурсов (66,4 млрд руб.);
- формирование целого ряда новых механизмов субсидирования затрат российских предприятий различных отраслей, в частности, автомобилестроения и транспортного машиностроения по уплате процентов по кредитам, направленным на технологическое перевооружение¹, ОПК – на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции² и др.;
- запуск Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере новой программы «Антикризис»;
- масштабное вовлечение Внешэкономбанка в реализацию антикризисных мер сразу по нескольким направлениям: рефинансирование внешней задолженности российских заемщиков – компаний и банков, обеспеченной стратегически значимыми активами, предоставление долгосрочных субординированных кредитов без обеспечения российским кредитным организациям³, выполнение функций агента Правительства РФ по вопросам предоставления государственных гарантий стратегическим предприятиям ОПК и компаниям, включенным в специальный перечень⁴, а также приобретение проблемных финансово-кредитных организаций с целью их санации.

Заметим, что кредитно-финансовая деятельность в рамках антикризисных мер осуществлялась Внешэкономбанком практически исключительно за счет дополнительно выделенных государством ресурсов. По этой причине «профильная» деятельность госкорпорации в качестве банка развития в рассматриваемый период не только не сократилась, но и достаточно существенно расширилась: так, за 2009 г. объем инвестиционных кредитов увеличился со 130 млрд до 230 млрд руб. Кроме того, в 2009 г. Внешэкономбанк внес дополнительный вклад в уставный капитал дочернего Российского банка развития в размере 10 млрд руб., а также предоставил последнему кредиты на сумму

¹ Постановление Правительства РФ от 30.03.2009 г. № 262 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2009 годах в российских кредитных организациях, а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация, направленным на технологическое перевооружение».

² Постановление Правительства РФ от 30.03.2009 г. № 265 «Об утверждении Правил предоставления в 2009–2011 годах из федерального бюджета организациям оборонно-промышленного комплекса субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции».

³ Федеральный закон от 13.10.2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

⁴ Постановления Правительства РФ от 14.02.2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения» и № 104 «О предоставлении в 2009–2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса».

30 млрд руб. на развитие программы поддержки МСП, благодаря чему объем соответствующего кредитного портфеля РосБР за 2009 г. увеличился втрое.

На фоне активной реализации антикризисной программы Правительства РФ и связанного с этим перераспределения бюджетных расходов произошло некоторое смещение акцентов государственной инновационной политики к мерам и инструментам, не требующим дополнительных бюджетных расходов. В данном контексте можно отметить, в частности:

- принятие ряда новых технических регламентов;
- определение перечня основных направлений фундаментальных и прикладных исследований НИЦ «Курчатовский институт»¹ и включение в пилотный проект по созданию данного центра трех НИИ²;
- законодательное оформление порядка передачи принадлежащих государству прав на единые технологии гражданского, военного, специального или двойного назначения с целью их применения³;
- принципиальное смягчение законодательных норм, регламентирующих создание бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ (внедренческих фирм) и передачу им результатов интеллектуальной деятельности для последующего использования⁴.

Сказанное выше не означает, что государство в рассматриваемый период полностью избегало принятия каких-либо новых расходных обязательств, связанных с развитием инноваций. Так, в конце 2008 г. был инициирован пилотный проект по созданию 2 национальных исследовательских университетов (НИУ): Национального исследовательского ядерного университета на базе Московского инженерно-физического института (государственного университета) и Национального исследовательского технологического университета на базе Государственного технологического университета «Московский институт стали и сплавов»⁵. В 2009 г. были приняты программы развития указанных НИУ⁶, предусматривавшие в том числе выделение университетам дополнительных бюджетных ресурсов (по 200 млн руб. в 2009 г.).

Практически одновременно с упомянутым пилотным проектом были инициированы и реализовывались процедуры выработки «общих» правовых норм в отношении НИУ. В начале 2009 г. были внесены дополнения в законодательство об образовании, опреде-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27.10.2008 г. № 1561-р.

² Указ Президента РФ от 30.09.2009 г. № 1084 «О дополнительных мерах по реализации пилотного проекта по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт».

³ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии».

⁴ Федеральный закон от 2.08.2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

⁵ Указ Президента РФ от 7.10.2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов».

⁶ Распоряжения Правительства РФ от 13.07.2009 г. № 915-р и от 30.07.2009 г. № 1073-р.

ляющие особенности категории «национальный исследовательский университет»¹. В середине года был определен порядок конкурсного отбора программ развития университетов для присвоения им категории НИУ, а также порядок и условия финансирования соответствующих программ². По итогам конкурсного отбора (т.е. вне рамок пилотного проекта) категория НИУ была установлена в 2009 г. в отношении 12 университетов, для каждого из которых была утверждена соответствующая программа развития. При этом следует особо подчеркнуть тот факт, что в рамках данного направления государственной политики были в определенной мере востребованы наработки и опыт реализованных ранее мер по поддержке инновационных программ вузов.

Отмеченный выше «экономный» подход государства в отношении как принятых, так и возможных новых обязательств по бюджетным расходам на поддержку инноваций, как ни странно, практически не сказался на использовании механизмов, предполагающих сокращение доходов бюджета (таких как меры налогового стимулирования): с начала 2009 г. вступили в действие три достаточно весомые (как показала дальнейшая практика их применения) налоговые льготы:

- в отношении НИОКР (в том числе не давших положительного результата), включенных в специальный перечень, утвержденный Правительством РФ³, был введен особый порядок списания расходов – в период их фактического осуществления с повышающим коэффициентом 1,5⁴;
- ввоз на территорию России технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов, опять-таки по специальному перечню, утвержденному Правительством РФ⁵, был освобожден от обложения НДС⁶;
- в отношении капвложений в основные средства со сроком полезного использования свыше 3, но не более 20 лет была введена 30%-ная амортизационная премия⁷ (в дополнение к действовавшей ранее 10%-ной премии по всем основным средствам).

¹ Федеральный закон от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов».

² Постановление Правительства РФ от 13.07.2009 г. № 550.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2008 г. № 988 «Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5».

⁴ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 г. № 372 «Об утверждении перечня технологического оборудования (в том числе комплектующих и запасных частей к нему), аналоги которого не производятся в Российской Федерации, ввоз которого на территорию Российской Федерации не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость».

⁶ Федеральный закон от 26.11.2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Фактически данная норма вступила в действие лишь с III квартала 2009 г., поскольку необходимое для ее применения постановление правительства (см. предыдущую сноску) было принято во II квартале.

⁷ Федеральный закон от 26.11.2008 г. № 224-ФЗ.

Примечательно, что лишь первая из названных льгот была законодательно оформлена еще до наступления острой фазы кризиса, две другие же были приняты уже в контексте антикризисной политики.

Наконец, важно заметить, что в рассматриваемый период процесс создания финансовых институтов развития и фондов протекал без непосредственного государственного участия – на уровне самих действующих институтов:

- Российской венчурной компанией при миноритарном участии Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере был создан Фонд посевных инвестиций РВК¹, ориентированный на поддержку инновационных проектов на ранних стадиях;
- руководством ГК «Роснано» были приняты решения об участии госкорпорации в создании ряда специализированных венчурных фондов:
- фонда «Сколково-Нанотех» под управлением московской школы управления «Сколково» для инвестирования в венчурные маломасштабные проекты в сфере нанотехнологий²;
- фонда нанотехнологий и инноваций с участием группы ВТБ (соинвестор) и компании Draper Fisher Jurvetson (управляющий партнер) для инвестирования в перспективные нанотехнологические разработки в России и за рубежом, для привлечения средств международных и российских инвесторов;
- российско-казахстанского венчурного фонда нанотехнологий для стимулирования развития нанотехнологий в экономиках обеих стран;
- отраслевого фонда внедрения нанотехнологий в металлургии «Наномет»;
- фонда малобюджетных проектов в сфере нанотехнологий;
- международного фонда (в зарубежной юрисдикции) для привлечения крупных международных институциональных инвесторов в российскую наноиндустрию, а также получения доступа к передовым зарубежным нанотехнологиям.

С 2010 г.

По мере проявления признаков посткризисного роста все большую актуальность на государственном уровне стали приобретать вопросы обеспечения устойчивого развития и модернизации экономики (в связи с очевидными уроками жесткого влияния мирового финансового кризиса на российскую экономику в силу ее слабой диверсифицированности и низкой конкурентоспособности обрабатывающих отраслей). В конце 2009 г. – начале 2010 г. это проявилось в активизации государственной инновационной политики, причем на сей раз с акцентом на расширение круга активных участников инновационных процессов, в том числе за счет вовлечения высших учебных заведений, а также на развитии кооперации и сетевых взаимодействий в инновационной сфере. При

¹ Доли РВК и Фонда содействия в капитале созданной структуры – соответственно 99 и 1%.

² Во избежание путаницы заметим, что участником данного проекта (в качестве управляющего партнера) является не инновационный центр «Сколково», а одноименная московская школа управления.

этом нельзя не отметить преемственность существенной части реализуемых мер и направлений стимулирования инноваций.

В контексте современного этапа государственной антикризисной политики следует прежде всего упомянуть реализацию комплекса мер по стимулированию исследовательской и инновационной деятельности российских вузов:

- в 2010 г. создан и начал функционировать механизм поддержки совместных проектов российских компаний и вузов по созданию новых производств¹, который, по сути, стал первым отечественным аналогом достаточно широко распространенного в индустриально развитых и новых индустриальных странах и хорошо зарекомендовавшего себя инструмента связанных грантов («matching grants»). Данный механизм имел определенное сходство с инициированной тремя годами ранее в рамках ФЦП «Исследования и разработки...» поддержкой проведения НИОКР в интересах бизнеса (что вполне логично, поскольку при «конструировании» нового механизма отчасти использовались опыт и наработки прежнего), однако при этом у механизма поддержки совместных проектов имелись принципиальные особенности, в значительной мере определившие его «новое качество»: во-первых, в отличие от инструмента «бизнес-проектов», в рамках которого отбор исполнителей осуществлялся государством (пусть и с учетом мнения компаний-бенефициаров), вуз – участник совместного проекта изначально определялся компанией – инициатором; во-вторых, государственное финансирование проводимых НИОКР поступало в вуз не напрямую, а опосредованно – через компанию. К настоящему моменту данный механизм обеспечил поддержку примерно 100 проектов. Отметим также, что в конце 2012 г. и начале 2013 г. были объявлены два новых конкурса по отбору совместных проектов, исполнителями НИОКР в рамках которых на этот раз наряду с вузами могут выступать и государственные научные учреждения;
- в 2010–2012 гг. государством осуществлялась поддержка программ развития инновационной инфраструктуры вузов², предусматривавших, в частности, создание широкого спектра объектов инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков, технопарковых зон, инновационно-технологических центров, инжиниринговых центров, центров сертификации, центров трансфера технологий, центров коллективного пользования, центров научно-технической информации, центров инновационного консалтинга и др.), их оснащение современным оборудованием и программным обеспечением; оценку и правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат вузам; консалтинговые услуги иностранных и российских экспертов в сфере трансфера технологий, создание и

¹ Постановление Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства».

² Постановление Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

развитие малых инновационных компаний, включая привлечение профессорско-преподавательского состава к нормативно-методическому и практическому обеспечению создания таких компаний. В рамках данного направления были поддержаны около 80 программ;

- получил продолжение процесс отбора и поддержки национальных исследовательских университетов: в 2010 г. данная категория была установлена в отношении еще 15 российских вузов; к концу 2011 г. были утверждены их программы развития.

Существенное развитие получил процесс законодательного стимулирования создания научными и образовательными учреждениями внебюджетных фирм:

- с 2011 г. значительно расширены возможности бюджетных учреждений по распоряжению имуществом, в том числе в части его передачи создаваемым или ранее созданным фирмам: учреждения получили право самостоятельно распоряжаться всем своим имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также кроме случаев совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью¹;
- в 2011 г. установлен бесконкурсный порядок сдачи в аренду бюджетными учреждениями имущества созданным ими внебюджетным фирмам при условии, что последним запрещено сдавать это имущество в субаренду или иным образом передавать права на него третьим лицам²;
- с 2011 г. созданным бюджетными учреждениями внебюджетным фирмам предоставлено право применять упрощенную систему налогообложения, несмотря на наличие участия других организаций в их капитале в размере свыше 25% (разумеется, при условии соответствия внебюджетных фирм остальным установленным законом критериям – по объему выручки, численности занятых и др.)³;
- на период с 2011 по 2019 г. в отношении созданных бюджетными учреждениями внебюджетных фирм установлены пониженные ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды⁴.

В рассматриваемый период произошел ряд значимых событий и изменений в системе государственных финансовых институтов и фондов. В частности, получил достаточно масштабное продолжение процесс создания институтов «второго уровня». Так,

¹ Федеральный закон от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 1.03.2011 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

³ Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 16.10.2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Внешэкономбанком в 2011 г. были учреждены 4 новые дочерние структуры, причем как минимум в двух случаях инициатором их создания выступало государство:

- по инициативе Президента РФ учрежден Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), призванный обеспечить привлечение на условиях софинансирования средств иностранных инвесторов в проекты, направленные на развитие и модернизацию существующих и создание новых производственных мощностей в ключевых отраслях российской экономики;
- по решению Правительства РФ¹ после внесения необходимых изменений в законодательство о Внешэкономбанке и ряд других актов² было учреждено Российское агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСАР), призванное осуществлять страховую поддержку экспорта товаров и услуг российского производства, российских инвестиций за рубежом, а также поддержку экспортоориентированных субъектов МСП;
- создан специализированный Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, ориентированный на участие в разработке и реализации проектов регионального и городского развития, повышение инвестиционной привлекательности Дальнего Востока и Забайкалья;
- создан фонд «ВЭБ-инновации» для предоставления заемных средств и осуществления инвестиций в высокотехнологичные проекты Фонда «Сколково» (о последнем см. ниже).

Российской венчурной компанией в рассматриваемый период учреждены 4 новых фонда:

- «Биофармацевтические инвестиции РВК» (Биофонд РВК), ориентированный на осуществление инвестиций в инновационные биофармацевтические компании, а также сервисные компании, предоставляющие лабораторные, информационно-аналитические и консалтинговые услуги компаниям биотехнологической, фармацевтической и медицинской промышленности;
- «Инфраструктурные инвестиции РВК» (Инфрафонд РВК) для инвестирования в компании инфраструктуры, оказывающие консультационные, экспертные, аналитические и иные услуги инновационным компаниям;
- 2 фонда в зарубежной юрисдикции для присоединения к международным венчурным инвесторам.

Госкорпорация «Роснано» (с 2011 г. – ОАО «РОСНАНО») продолжила процесс организации и софинансирования венчурных фондов, были приняты решения о создании:

¹ См., например: Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (одобрены на заседании Правительства РФ 30.12.2009 г., протокол № 42).

² Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизма страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков».

- регионального фонда развития инновационных проектов «Кама Фонд Первый» (Пермский край);
- Фонда Pre-IPO для инвестирования в быстрорастущие инновационные компании, планирующие проведение IPO или привлечение стратегического инвестора;
- 4 фондов с иностранным участием и/или в зарубежной юрисдикции, призванных обеспечить трансфер новых технологий в Россию.

К началу 2010 г. 5 сформированных с участием ГК «Роснано» / ОАО «РОСНАНО» венчурных фондов начали инвестиционную деятельность.

Помимо этого, важно отметить произошедшие изменения в деятельности данного института развития:

- создание ряда специализированных дочерних компаний, в том числе в зарубежных юрисдикциях (Метрологический центр РОСНАНО; РОСНАНО-Информ; Фонд «Форум Роснано»; RUSNANO Capital AG; RUSNANO USA, Inc.; RUSNANO Israel Ltd.);
- запуск проектов формирования нанотехнологических центров, а также проекта создания Центра трансфера технологий совместно с Российской академией наук;
- преобразование госкорпорации в акционерное общество, выделение направления деятельности по поддержке образовательных проектов и проектов в сфере создания инфраструктуры в отдельное юридическое лицо – Фонд инфраструктурных и образовательных программ¹;
- привлечение дополнительного государственного финансирования, а также коммерческих кредитов, но опять-таки при активном участии государства: в 2010–2011 гг. ГК «Роснано» / ОАО «РОСНАНО» было получено от государства в форме имущественного вклада, в оплату дополнительной эмиссии акций, а также в качестве субсидий в общей сложности свыше 50 млрд руб., а еще около 67 млрд руб. было привлечено в виде облигационных займов и кредитов под государственные гарантии.

В 2010 г. Российский банк развития начал реализацию новой программы, ориентированной на поддержку инновационных и модернизационных проектов МСП. Ее отличительными особенностями, помимо заявленной инновационной направленности, стали, во-первых, несколько большие предельные объемы поддержки, а во-вторых, возможность в сочетании с кредитованием проектов использовать также схему инвестирования в капиталы МСП (реализуемую созданной банком в 2010 г. дочерней управляющей компанией «Модернизация Инновации Развитие»).

В 2010 г. ряд институтов развития – Внешэкономбанк, Роснано, Российская венчурная компания, Российский банк развития и Фонд содействия развитию малых форм

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий».

предприятий в научно-технической сфере – заключили соглашение¹ о сотрудничестве, предусматривающее организацию оперативного обмена информацией о реализуемых проектах с целью «передачи» перспективных проектов от одного института к другому.

В 2011 г. произошла «реанимация» Российского фонда технологического развития² в качестве реально действующего инструмента инновационной политики: фонд объявил о формировании портфеля проектов НИОКР для финансовой поддержки (в форме целевых займов). При этом приоритет отдается прикладным исследованиям и разработкам в рамках технологических платформ (см. ниже), являющимся частью проекта модернизации конкретных производственных предприятий, строительства новых предприятий либо выпуска новой продукции на существующих предприятиях.

В сфере налогового стимулирования инновационной деятельности, помимо ряда «узкоспециализированных» мер (к числу которых относятся упомянутые выше налоговые инструменты поддержки созданных бюджетными учреждениями внебюджетных фирм, а также льготы резидентам инновационного центра «Сколково», которые будут рассмотрены далее), важно выделить следующие изменения:

- с 2010 г. предусмотрена возможность ускоренной амортизации (с коэффициентом не выше 2) основных средств, имеющих высокий класс энергетической эффективности либо включенных в утвержденный Правительством РФ перечень объектов высокой энергетической эффективности³;
- с 2012 г. на уровне закона конкретизирован состав учитываемых для целей налогообложения расходов на НИОКР и введен одномоментный порядок их списания. Кроме того, организациям предоставлено право формирования резервов предстоящих расходов на НИОКР и установлен предельный размер соответствующих отчислений⁴;
- с 2012 г. вновь вводимое оборудование, имеющее высокий класс энергетической эффективности либо включенное в уже упоминавшийся специальный перечень объ-

¹ Кроме того, сторонами данного соглашения выступили «ОПОРА России», Российская ассоциация венчурного инвестирования, Московская межбанковская валютная биржа и Федеральное агентство по делам молодежи.

² Внебюджетный фонд, созданный в 1992 г. для поддержки прикладных НИОКР (Указ Президента РФ от 27.04.1992 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации»). К 2008 г. фонд фактически прекратил свою деятельность в связи с нормативными проблемами своего статуса.

³ Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Постановление правительства РФ от 16.04.2012 г. № 308 «Об утверждении перечня объектов, имеющих высокую энергетическую эффективность, для которых не предусмотрено установление классов энергетической эффективности».

⁴ Федеральный закон от 7.06.2011 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ектов высокой энергетической эффективности, освобождено от обложения налогом на имущество на трехлетний срок с момента своей постановки на учет¹.

Завершая рассмотрение «традиционных» направлений и мер государственной политики, отметим, что в рассматриваемый период продолжалось осуществление пилотного проекта по созданию НИЦ «Курчатовский институт», принятие технических регламентов и стандартов и др.

Наряду со всем вышеперечисленным в последние годы был инициирован ряд новых для российской инновационной политики инструментов и направлений.

Во-первых, в 2010 г. по инициативе Президента РФ началась реализация чрезвычайно амбициозного (по крайней мере, по своему замыслу) проекта по формированию в России принципиально нового и единственного в своем роде объекта инновационной инфраструктуры – инновационного центра «Сколково»², официально рассматривавшегося на первых порах в качестве отечественного аналога Силиконовой долины. Для иллюстрации масштабности данного проекта достаточно упомянуть беспрецедентные налоговые льготы, предоставленные участникам инновационного центра, которые значительно превосходили льготы, действующие в отношении резидентов особых экономических зон – весьма разнообразные и весомые: в течение 10 лет со дня получения компанией статуса участника инновационного центра либо до тех пор, пока сначала ее годовая выручка не превысит 1 млрд руб., а затем исчисляемая с этого момента накопленная прибыль не составит более 300 млн руб., компания освобождается от обязанностей по уплате НДС, налога на прибыль, налога на имущество и страховых взносов в фонды социального и обязательного медицинского страхования, а также использует пониженную ставку тарифа взносов в Пенсионный фонд³. Отметим также, что управляющая компания инновационного центра осуществляет грантовое финансирование инновационных проектов.

Во-вторых, в 2010 г. российская инновационная политика пополнилась новым инструментом, достаточно давно и успешно применяемым в ЕС, – технологическими платформами. При этом исходя из зарубежной практики применительно к России технологические платформы определялись как коммуникационный инструмент, направленный на активизацию усилий по созданию перспективных коммерческих технологий, новых продуктов (услуг), на привлечение дополнительных ресурсов для проведения исследований и разработок на основе участия всех заинтересованных сторон (бизнес, наука, государство, гражданское общество), совершенствование нормативно-правовой базы в области научно-технологического, инновационного развития⁴.

¹ Федеральный закон от 7.06.2011 г. № 132-ФЗ.

² Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

³ Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково».

⁴ Порядок формирования перечня технологических платформ (утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 08.2010 г., протокол № 4).

Технологические платформы призваны способствовать решению достаточно широкого спектра задач:

- усиление влияния потребностей бизнеса и общества на реализацию важнейших направлений научно-технологического развития;
- выявление новых научно-технологических возможностей модернизации существующих секторов и формирование новых секторов российской экономики;
- определение принципиальных направлений совершенствования отраслевого регулирования для быстрого распространения перспективных технологий;
- стимулирование инноваций, поддержка научно-технической деятельности и процессов модернизации предприятий с учетом специфики и вариантов развития отраслей и секторов экономики;
- расширение научно-производственной кооперации и формирование новых партнерств в инновационной сфере;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в области научного, научно-технического и инновационного развития.

Каждая технологическая платформа должна иметь координатора – организацию, которая осуществляет организационное и информационное обеспечение взаимодействия участников платформы.

В ходе деятельности технологических платформ осуществляется:

- разработка стратегической программы исследований, предусматривающей определение средне- и долгосрочных приоритетов в проведении исследований и разработок, выстраивание механизмов научно-производственной кооперации;
- формирование программ обучения, определение направлений и принципов развития стандартов, системы сертификации, реализация мер по развитию инновационной инфраструктуры;
- разработка программы по внедрению и распространению передовых технологий в соответствующих секторах российской экономики, определяющей различные механизмы и источники финансирования, обязательства участников технологической платформы;
- создание организационной структуры, обеспечивающей необходимые условия реализации взаимодействия между предприятиями, научными и образовательными организациями.

С целью обеспечения эффективной коммуникации между технологическими платформами и государством последнее утверждает перечень технологических платформ. Федеральные органы исполнительной власти оказывают институциональную, организационную и консультационную поддержку деятельности технологических платформ, включенных в перечень.

В рамках технологических платформ обеспечивается разработка предложений, направленных на совершенствование регулирования в научно-технологической и инновационной сфере. Результаты деятельности технологических платформ должны учиты-

ваться при планировании и реализации мер государственной поддержки, направленных на обеспечение социально-экономического развития, совершенствование научно-технической и инновационной деятельности.

К концу 2012 г. в утвержденный государством перечень входило 30 технологических платформ.

В-третьих, в 2010 г. 47 крупнейшим компаниям государственного сектора было поручено разработать и утвердить программы инновационного развития на среднесрочный период (5–7 лет). Рекомендации по разработке таких программ¹ устанавливали, в частности, следующее:

- программы должны содержать комплекс мероприятий, направленных на разработку и внедрение новых технологий, инновационных продуктов и услуг, соответствующих мировому уровню;
- программы должны быть интегрированы в бизнес-стратегии развития компаний, содействовать их модернизации и технологическому развитию путем значительного улучшения основных показателей эффективности производственных процессов, включая существенное (более 10%) уменьшение себестоимости выпускаемой продукции (услуг) без ухудшения основных пользовательских характеристик и снижения экологичности; существенную экономию энергетических ресурсов в процессе производства – не менее 5% ежегодно, до достижения среднеотраслевых значений, характерных для аналогичных зарубежных компаний; существенное улучшение потребительских свойств производимой продукции; значительное повышение производительности труда – не менее 5% ежегодно, до достижения среднеотраслевых значений, характерных для аналогичных зарубежных компаний; повышение экологичности процесса производства и утилизации отходов;
- в программах должны быть предусмотрены меры по обеспечению эффективного взаимодействия компаний с ведущими вузами: выбор опорных вузов и определение предметных (научных, технологических) направлений и объемов проведения совместных исследовательских (конструкторских, технологических) работ; формирование совместно с вузами исследовательских программ, предусматривающих в том числе механизмы обмена научно-технической и маркетинговой информацией, развитие совместных работ в сфере прогнозирования научно-технического развития, создание системы управления исследовательскими (конструкторскими, технологическими) работами в вузе с учетом перспективных потребностей компаний и отраслей промышленности; реализация согласованных с вузами программ повышения качества образования и подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности, предусматривающих участие компаний в совершенство-

¹ Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3.08.2010 г, протокол № 4).

вании учебных программ и планов, участие сотрудников компаний в преподавательской работе, развитие системы практик и стажировок студентов, аспирантов и научно-преподавательского состава вузов в компаниях, развитие системы непрерывного образования персонала компаний; формирование организационных механизмов взаимодействия с вузами;

- программы должны предусматривать определение приоритетных направлений сотрудничества компаний с научными организациями, формирование совместных планов научно-технологических работ и проведение научных исследований для создания конкурентоспособных технологий и продуктов, имеющих приоритет на мировом рынке, а также меры по обеспечению эффективного взаимодействия с инновационными МСП;
- должно быть обеспечено участие компании в формировании и деятельности технологических платформ.

К концу 2011 г. процесс формирования программ инновационного развития крупнейших госкомпаний был в целом завершен.

В-четвертых, в 2012 г. в сферу реализации государственной инновационной политики по инициативе Президента РФ¹ был включен еще один вид объектов поддержки – региональные инновационные кластеры. По ряду признаков (объединение различных участников, прежде всего научных, образовательных организаций и промышленных предприятий; наличие организации-координатора; формирование стратегической программы развития) кластеры имеют сходство с технологическими платформами, основное же отличие состоит в акценте на развитие территорий, а не технологических областей.

В середине 2012 г. по итогам конкурсного отбора был утвержден перечень из 25 территориальных инновационных кластеров². При этом отличительной чертой рассматриваемого направления государственной политики на фоне большинства ранее инициированных мер стало то, что к моменту отбора кластеров не были определены формы их поддержки – имелись лишь соответствующие предложения, причем весьма масштабные:

- обеспечение поддержки реализации мероприятий программ развития кластеров в рамках федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации;
- привлечение к реализации программ развития кластеров государственных институтов развития;
- стимулирование участия в поддержке кластеров крупных компаний с государственным участием, реализующих программы инновационного развития;

¹ Поручение Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации от 11.11. ноября 2011 г. (протокол № Пр-3484ГС от 22.11.2011 г.)

² Поручение Председателя Правительства РФ от 28.08.2012 г. № ДМ-П8-5060.

- распространение на территории базирования кластеров основных налоговых льгот, которые законодательно предусмотрены для проекта «Сколково». Характеристика основных этапов развития государственной инновационной политики представлена в табл. 11.

Таблица 11

Характеристика основных этапов развития государственной инновационной политики в 2000-е годы

Период	Внешние условия	Ключевые инструменты и меры	Особенности политики
1	2	3	4
2000 – 2002 гг.	Жесткие бюджетные ограничения, стимулирование инноваций – на периферии государственной политики	- Создан Венчурный инновационный фонд - Принят закон «О техническом регулировании» - Российский банк развития начал реализацию программы поддержки МСП через региональных партнеров	Акцент на использовании относительно низкочастотных и/или самофинансируемых институтов
2003 – 2005 гг.	Смягчение бюджетных ограничений, устойчивый экономический рост, повышенное внимание к его «качеству»	- Начата реализация важнейших инновационных проектов государственного значения - Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере приступил к реализации программы «Старт» - Инициирован процесс создания региональных венчурных фондов - Принят закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; приняты решения о создании 4 технико-внедренческих ОЭЗ - Создан механизм возмещения затрат российских экспортеров на уплату процентов по кредитам на развитие экспорта	Активизация действий государства, применение различных инструментов, в том числе предусматривающих существенный объем расходов
2006 – 2008 гг.	Большой объем бюджетных доходов, стимулирование инноваций – в числе главных направлений государственной политики, попытка «привязать» существенные ресурсы к отдельным ключевым направлениям развития	- Введена 10%-ная амортизационная премия в отношении вводимых основных средств и расходов на технологическое перевооружение - Сокращен период списания расходов на НИОКР - Определена возможность ускоренной амортизации оборудования для научно-технической деятельности - Освобождены от НДС НИОКТР по созданию и совершенствованию новой продукции и технологий, передача прав на РИД - Включены в состав расходов при упрощенной системе налогообложения расходы на приобретение и использование прав на РИД, на патентование и оплату соответствующих услуг, на НИОКР - Создана Российская венчурная компания - Внешэкономбанк преобразован в госкорпорацию, проведена его докапитализация - Создана госкорпорация «Роснано» - Создан Российский инвестиционный фонд ИКТ - В рамках нацпроекта «Образование» осуществлена поддержка инновационных образовательных программ вузов - Начата поддержка НИОКР в интересах бизнеса - Начата реализация программы поддержки технопарков в сфере высоких технологий - Принята президентская инициатива «Стратегия развития нанотехнологий», начат пилотный проект по организации НИЦ «Курчатовский институт» Начался процесс активного формирования технических регламентов	Акцент на долгосрочном развитии, создание и капитализация крупнейших государственных финансовых институтов развития, налоговое стимулирование, начало активной поддержки исследовательской и инновационной деятельности вузов

Окончание таблицы 11

1	2	3	4
Конец 2008 – 2009 гг.	Экономический кризис, сокращение ресурсов, направляемых на стимулирование инноваций при повышении внимания к результативности реализуемых мер	• Проведено сокращение бюджетных расходов научно-технологической и инновационной направленности в рамках ряда ФЦП • У ГК «Роснано» временно изъята часть ресурсов • Внешэкономбанк привлечен к реализации комплекса антикризисных мер • РосБР переданы дополнительные ресурсы на поддержку МСП • Внесены изменения в законодательство, облегчающие создание научными и образовательными учреждениями внебюджетных фирм и передачи им РИД • Начат процесс отбора и поддержки национальных исследовательских университетов • Определен льготный порядок списания расходов на НИОКР по перечню, утвержденному Правительством РФ (с коэффициентом 1,5) • Освобожден от обложения НДС ввоз на территорию России технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов, по специальному перечню, утвержденному Правительством РФ • Введена 30%-ная амортизационная премия в отношении капитальных вложений в основные средства со сроком полезного использования свыше 3, но не более 20 лет • Учрежден Фонд посевных инвестиций РВК • Приняты решения об участии ГК «Роснано» в создании ряда венчурных фондов	Использование инструментов/ресурсов инновационной политики для реализации антикризисных мер; акцент на применении инструментов, не требующих дополнительных бюджетных расходов; «перетекание» процесса создания новых институтов развития и фондов на уровень самих действующих институтов
2010 – 2012 гг.	Улучшение ситуации в экономике, попытки извлечь уроки из кризиса, инновации – в числе основных декларируемых государством приоритетов	• Начата поддержка совместных проектов компаний и вузов по созданию новых производств (matching grants) • Начата поддержка программ развития инновационной инфраструктуры вузов • Внешэкономбанком по инициативе государства созданы Российский фонд прямых инвестиций и Российское агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций • Российская венчурная компания учредила ряд специализированных фондов • ГК «Роснано» преобразована в ОАО «РОСНАНО», создан Фонд инфраструктурных и образовательных программ • РосБР начал реализацию программы поддержки модернизации и инноваций • Возобновил деятельность Российский фонд технологического развития • Создаваемым бюджетными учреждениями внебюджетным фирмам предоставлена возможность использования упрощенной системы налогообложения • Расширены возможности учреждений по наделению их имуществом • Определена возможность ускоренной амортизации энергоэффективного оборудования, введено его трехлетнее освобождение от обложения налогом на имущество • Введен одномоментный порядок списания расходов на НИОКР • Начато создание инновационного центра «Сколково», введены беспрецедентные налоговые льготы для его участников • Сформированы технологические платформы • Крупнейшими государственными компаниями разработаны и утверждены программы инновационного развития	Акцент на расширении круга активных участников инновационных процессов, стимулировании инновационной и исследовательской деятельности вузов, развитии кооперации и сетевых взаимодействий в инновационной сфере; усиление внимания к улучшению инвестиционного климата
		• Возобновил деятельность Российский фонд технологического развития • Создаваемым бюджетными учреждениями внебюджетным фирмам предоставлена возможность использования упрощенной системы налогообложения • Расширены возможности учреждений по наделению их имуществом • Определена возможность ускоренной амортизации энергоэффективного оборудования, введено его трехлетнее освобождение от обложения налогом на имущество • Введен одномоментный порядок списания расходов на НИОКР • Начато создание инновационного центра «Сколково», введены беспрецедентные налоговые льготы для его участников • Сформированы технологические платформы • Крупнейшими государственными компаниями разработаны и утверждены программы инновационного развития	

Завершая «сквозное» рассмотрение государственной инновационной политики 2000-х годов, важно отметить следующее:

- в целом в рассматриваемый период государством использовался «активистский» подход к формированию и реализации инновационной политики, заключавшийся в постоянном инициировании новых мер и инструментов, притом что состав проблем и дисбалансов, устранению которых должны были способствовать эти меры, оставался практически неизменным из года в год. При этом в формировании многих инструментов достаточно отчетливо прослеживались интересы различных государственных и предпринимательских структур, «центров влияния», для которых эти инструменты служили средством расширения доступных ресурсов и полномочий, повышения значимости и т.п., тогда как собственно «инновационная повестка» зачастую отходила на второй план;
- при конструировании и реализации мер государственной инновационной политики в целом достаточно слабо учитывались наработки и опыт (в том числе негативный) применения запущенных ранее механизмов стимулирования инноваций; отмеченные выше примеры использования такого опыта (РВК, НИУ, совместные проекты вузов и компаний) носят единичный характер. Как следствие, в рамках инновационной политики практически не происходит распространения лучших практик, зато весьма регулярно воспроизводятся ранее допущенные ошибки. Отмеченная же применительно к последним годам определенная преемственность инновационной политики является следствием, скорее, не изменившегося государственного подхода к ее формированию, а постепенного истощения запаса новых идей, которые не были бы связаны с чем-то сделанным ранее;
- доработка и «точная настройка» уже запущенных инструментов стимулирования инноваций не являлись объектом первостепенного внимания государства и потому осуществлялись, как правило, «по остаточному принципу» – нерегулярно и с существенным запаздыванием;
- в рассматриваемый период государством был принят целый ряд программных и концептуальных документов, посвященных развитию инноваций или в существенной мере затрагивавших соответствующие вопросы. В качестве наиболее значимых и фундаментальных документов такого рода следует назвать «Стратегию развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.»¹, «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»² и «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.»³. Каждым из документов определялись основные задачи, направления и этапы развития инноваций в рамках соответствующего временного гори-

¹ Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15.02.2006 г., протокол № 1.

² Утверждена Распоряжением правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-г.

³ Утверждена Распоряжением правительства РФ от 8.12.2011 г. № 2227-р.

зонта, а обе стратегии – конкретные планируемые действия и меры. Однако, несмотря на несомненную актуальность каждого из документов, высокий уровень их проработанности и официальный статус, ни один из них не послужил основой для придания государственной инновационной политике нового качества, прежде всего в части ее комплексности и последовательности. Пожалуй, единственным исключением из этого правила стала Президентская инициатива «Стратегия развития наноиндустрии», реализацию положений которой следует признать на общем фоне достаточно полной и комплексной. Однако, во-первых, она непосредственно затрагивала лишь одну технологическую сферу, пусть и весьма широкую, а, во-вторых, основные предусмотренные данной стратегией меры, которые впоследствии были в значительной части реализованы, планировалась еще до ее принятия;

- при всей многоаспектности реализуемой государством инновационной политики и масштабности ее развития в 2000-е годы она по-прежнему лишена одного атрибута, критически значимого для обеспечения ее успешности: регулярной комплексной оценки достигнутых результатов, причем в разрезе не только прямых, но и косвенных эффектов. Соответствующая оценка в настоящее время проводится лишь по части инструментов, причем по каждому в отдельности и, как правило, в отношении лишь прямых результатов их применения.

6.4.3. Особенности инструментов государственного стимулирования инноваций, их влияние на предприятия реального сектора

Характерными чертами реализуемой в настоящее время в России инновационной политики являются многочисленность и широкое разнообразие применяемых мер, исчисляемых десятками и охватывающих едва ли не весь доступный государству инструментарий – от «простого» софинансирования проектов до организации коммуникационных площадок для всех заинтересованных сторон. Ввиду очевидной бесперспективности попытки детально рассмотреть все применяемые меры государственной инновационной политики для проведения эмпирического анализа¹ была отобрана совокупность из примерно двух десятков ее «типичных представителей», отражающих все основные на сегодняшний день направления государственной поддержки инноваций (налоговое стимулирование, участие в финансировании проектов, деятельность институтов развития и др.). При этом важными аргументами для включения мер в выборку служили, во-первых, повышенное внимание к ним на государственном уровне (регулярное упоминание в официальных документах, публичных выступлениях и комментариях официальных лиц высокого уровня) и в экспертной среде, во-вторых, относительно недавнее их инициирование.

¹ Информационной основой для анализа послужили данные двух опросов руководителей более чем 60 российских промышленных предприятий, проведенных в 2011 и 2012 гг. по заказу Межведомственного аналитического центра Центром конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа экономики».

Чаще всего предприятия пользуются налоговыми инструментами стимулирования инноваций, среди которых, в свою очередь, наиболее востребованной является амортизационная премия (*рис. 5*). Среди мер неналогового характера наибольшим охватом характеризуются инструменты субсидирования процентных ставок по кредитам, привлеченным на технологическое перевооружение производства либо развитие экспорта, бюджетное финансирование инновационных проектов в рамках ФЦП и иных государственных программ, а также привлечение средств государственных финансовых институтов развития. Если же говорить об эффективности рассматриваемых мер (отношение числа компаний, на которые тот или иной инструмент оказал позитивное влияние, к общему числу «пользователей» данного инструмента), то здесь в лучшую сторону выделяются совместные проекты компаний и вузов в рамках постановления № 218, возможность списания в полуторакратном размере расходов на НИОКР по установленному правительством перечню и освобождение от НДС ввоза на территорию России технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов. На другом «полюсе» находятся такие инструменты, как освобождение от налога на прибыль средств организации, перечисляемых в фонды поддержки научно-технической и инновационной деятельности, получение прав на технологии гражданского, специального или двойного назначения, технологические платформы, а также финансирование инновационных проектов со стороны венчурных фондов, созданных при поддержке государства.

Чаще других являются объектами государственной поддержки компании, находящиеся в хорошем финансовом состоянии, фирмы с достаточно высоким технологическим уровнем и относительно новые компании, тогда как вне зоны действия государственной инновационной политики чаще остальных оказываются технологические аутсайдеры, финансово неблагополучные предприятия, фирмы, не экспортирующие свою продукцию, а также компании с участием государства в капитале.

Применение инструментов государственного стимулирования инноваций в целом нейтрально к отраслевой принадлежности компаний и их размерам. В то же время наличие значимого позитивного влияния мер государственной политики на инновационную деятельность более характерно для крупных компаний.

В отношении влияния государственного стимулирования на инновационную деятельность компаний (*рис. 6*) важно заметить, что чаще всего получение государственной поддержки позволяет компаниям высвободить часть средств для иных направлений развития. Наиболее же редкими эффектами государственной поддержки являются привлечение дополнительного частного финансирования и коммерциализация результатов НИОКР. Применительно к получению предприятиями бюджетных средств это позволяет говорить о «вытеснении» частных ресурсов (к которым относятся и собственные средства предприятий) государственными (*crowding out*).

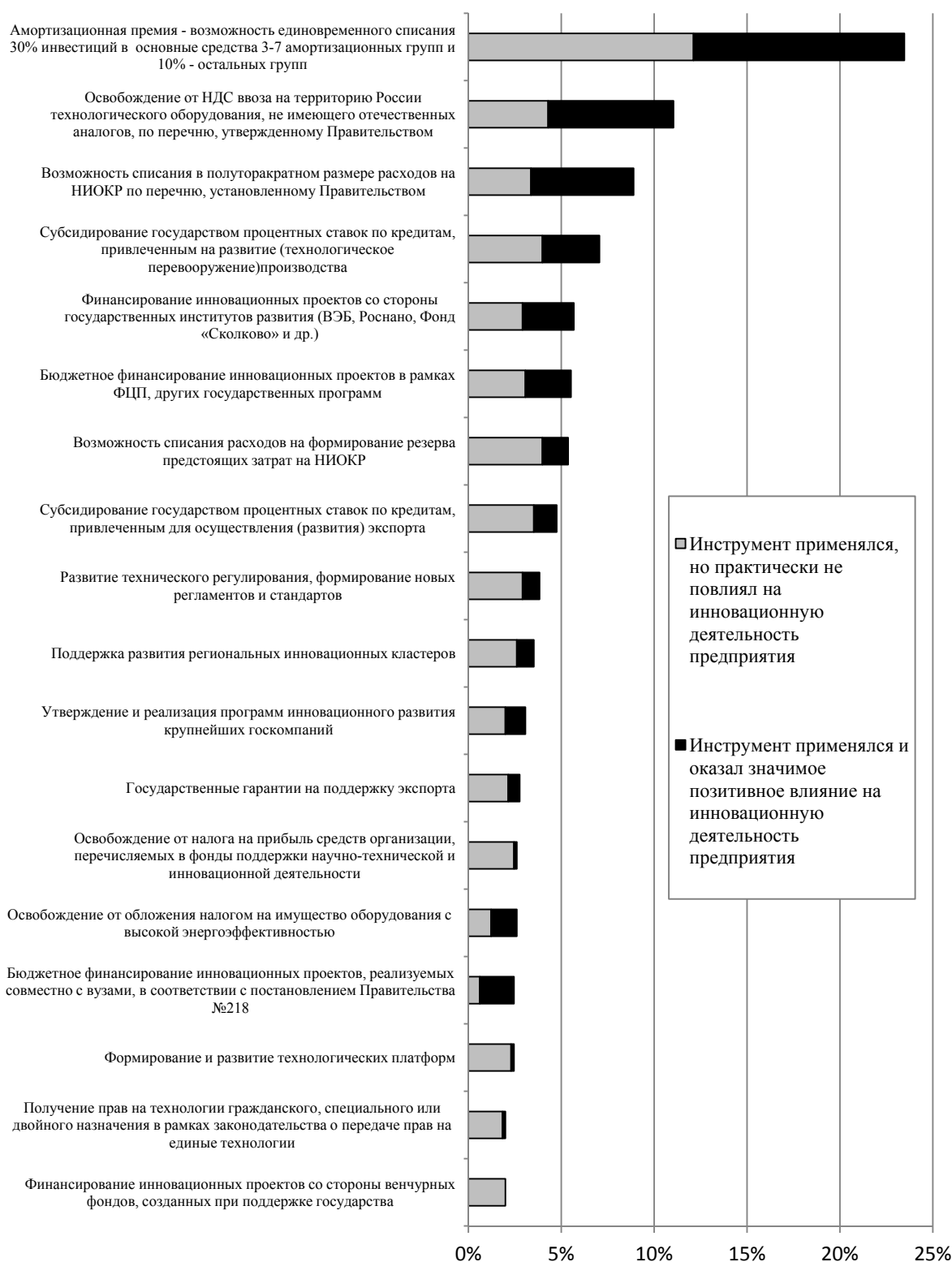


Рис. 5. Применение компаниями различных инструментов стимулирования инноваций и их влияние на инновационную деятельность (удельный вес в выборке)



Рис. 6. Влияние инструментов государственного стимулирования на инновационную деятельность компаний

Прямое бюджетное финансирование существенно чаще налогового стимулирования приводит к инициированию новых проектов, а также к снижению рисков инновационной деятельности.

Что касается эффектов государственной инновационной политики на уровне компаний (рис. 7), то наиболее часто государственная поддержка приводит к увеличению инвестиций в новое оборудование, тогда как реже всего – к развитию научно-производственной кооперации. При этом в части конкретных инструментов поддержки важно отметить, что укреплению и развитию научно-производственных связей прежде всего способствует полутораакратный режим списания расходов на НИОКР по установленному Правительством РФ перечню, тогда как для «штатного» механизма стимулирования кооперации – поддержки совместных проектов компаний и вузов – подобный эффект не выявлен. Также заметим, что общему повышению конкурентоспособности предприятий значимо способствует только один из рассматриваемых инструментов – бюджетное финансирование инновационных проектов в рамках ФЦП и других программ.

В целом применение рассматриваемых инструментов государственной политики гораздо чаще связано с положительной динамикой фронтальных характеристик деятельности предприятий – объема производства, экспорта, а также с ростом рентабельности, чем с улучшением производительности труда и увеличением доли инновационной продукции в выпуске.

Основной недостаток государственной инновационной политики, по мнению руководителей предприятий, заключается в том, что компания продолжает нести все риски реализации инновационных проектов даже при наличии государственной поддержки.

При этом, однако, важно отметить, что данная проблема очень существенно переоценивается теми, кто не имел опыта получения господдержки в последние годы.



Рис. 7. Основные эффекты государственной поддержки на уровне компаний

Для применения налоговых механизмов стимулирования инноваций первостепенную важность имеют нечеткость соответствующего регулирования и неоптимальные параметры льгот (величина и т.д.), для инструментов бюджетного финансирования инновационных проектов – сложность процедур получения поддержки, включая необходимость подготовки объемной документации, и чрезмерно жесткие требования к получателям поддержки, составу их расходов и т.п., для финансовой поддержки со стороны институтов развития – оба вышеназванных недостатка бюджетной поддержки, а также недостаточно справедливый отбор получателей поддержки.

В завершение раздела кратко рассмотрим особенности основных инструментов государственной инновационной политики, при этом разделив их (впрочем, не без доли условности) на положительные и отрицательные:

инструменты налогового стимулирование инноваций:

плюсы:

- обеспечивают максимально широкий охват инновационных компаний;
- исключают субъективизм при отборе получателей поддержки;
- не имеют существенных барьеров для доступа;
- характеризуются разумным уровнем издержек по администрированию;
- в целом нейтральны;

минусы:

- применение существенно затрудняется нечеткостью соответствующего регулирования;
- ввиду формальности критериев и оснований применения (что неизбежно) в сфере действия могут оказываться компании, реально не осуществляющие инновационную деятельность;
- сопряжены с риском споров с налоговыми органами, дополнительных проверок;
- в большей степени стимулируют расширение реализуемых проектов, нежели инициирование новых;
- слабо связаны с конечными результатами инноваций;
- сложно оценивать итоговую эффективность применения;

целевое бюджетное финансирование инновационных проектов:

плюсы:

- способствует запуску новых инновационных проектов, снижению соответствующих рисков;
- допускает возможность поддержки проектов, менее эффективных с коммерческой точки зрения, но более перспективных с точки зрения долгосрочного развития либо общественно значимых;
- позволяет контролировать направления расходования выделяемых средств;
- ориентировано на конечные результаты инноваций;
- обеспечивает широкий спектр позитивных эффектов для получателей поддержки, включая повышение их конкурентоспособности;

минусы:

- характеризуется высокими издержками отбора получателей поддержки;
- не исключает принятия субъективных решений при отборе получателей поддержки, сопряжено с коррупционными рисками;
- имеет высокие входные барьеры, характеризуется избыточными требованиями к получателям поддержки;
- излишне забюрократизировано;

деятельность государственных институтов развития:

плюсы:

- имеет четкую проектную ориентацию;
- наиболее эффективна с точки зрения внешнего софинансирования проектов;
- допускает поддержку более значимых и перспективных, но менее коммерчески эффективных проектов;

минусы:

- характеризуется наибольшим субъективизмом при отборе получателей поддержки;
- имеет высокие барьеры для доступа в части как сложности соответствующих процедур, так и избыточных требований к получателям;
- на практике имеет тенденцию к поддержке более коммерчески привлекательных проектов в ущерб их перспективности.

6.4.4. Общая оценка российской инновационной политики

В последние пять лет наблюдается явный прогресс в развитии российской инновационной политики. Это проявляется в нескольких направлениях.

Во-первых, на уровне государства произошли существенные позитивные изменения в общем понимании предмета инновационной политики, ее комплексного характера. На посткризисном этапе приняты новые стратегические документы¹ в области инновационного развития, достаточно целостно и полно отражающие совокупность необходимых изменений.

Во-вторых, радикально расширился инструментарий инновационной политики, появились новые инструменты стимулирования спроса на инновации, при этом в последние годы улучшилось качество применения отдельных механизмов стимулирования, в частности налоговых. Динамичное развитие демонстрирует система государственных институтов развития. Таким образом, российская инновационная политика сейчас включает десятки различных механизмов, при этом задействован едва ли не весь известный по опыту других стран инструментарий.

В-третьих, значительно повысилась восприимчивость государственных органов к идеям по совершенствованию инноваций политики, при этом сам период «переваривания» новых идей до их практического воплощения существенно сократился – всего лишь примерно до полугода-года. Запущена совокупность инициатив, связанных с формированием сетей поиска, с поддержкой новых партнерств, что может способствовать консолидации новых групп интересов.

В-четвертых, расширился доступ для различных групп интересов к формированию и оценке инновационной политики, при этом он приобрел некоторую институционализацию в виде соответствующих комиссий и рабочих групп. Происходит расширение взаимодействия государства со средним бизнесом, с новым отраслевыми ассоциациями, предпринимаются активные попытки улучшить качество регулирования и вовлечь в этот процесс бизнес-сообщество.

Несмотря на существенное позитивное развитие российской инновационной политики в целом и особенно ее инструментария, сколько-нибудь заметные и устойчивые позитивные сдвиги в инновационной сфере на макроуровне пока отсутствуют (табл. 12): удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, остается низким, причем флуктуации этого параметра в 2006–2011 гг. не выходят за границы 9,3–9,6%; роль негосударственного сектора в финансировании исследований остается крайне ограниченной, более того, с 2007 по 2010 г. доля предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки снизилась с 29,4 до 25,5% и только в 2011 г. немного возросла до 27,7%; наконец, удельный вес инновационных товаров разнонаправленно (по годам) меняется в пределах 5,5–6,1% общего объема выпуска.

¹ См. в частности: Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8.12.2011 г. № 2227-р).

Таблица 12

Отдельные показатели инновационной активности в России на макроуровне

Индикаторы	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Внутренние затраты на исследования и разработки, % ВВП	1,07	1,12	1,04	1,25	1,16	1,12
Ассигнования на гражданскую науку из средств федерального бюджета, % ВВП	0,36	0,40	0,39	0,56	0,53	0,58
Доля средств государства во внутренних затратах на исследования и разработки, %	61,1	62,6	64,7	66,5	70,3	67,1
Доля средств предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки, %	28,8	29,4	28,7	26,6	25,5	27,7
Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, % к общему числу организаций*	9,4	9,4	9,6	9,4	9,3	9,6
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг, % к общему объему отгруженных товаров, выполненных работ, услуг*	5,5	5,5	5,1	4,6	4,9	6,1
Удельный вес затрат на технологические инновации, % к общему объему отгруженных товаров, выполненных работ, услуг*	1,4	1,2	1,4	1,9	1,5	1,5

* Добывающие, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Источники: ГУ ВШЭ. (2012). Наука. Инновации. Информационное общество: 2012. Краткий статистический сборник. М.: ГУ ВШЭ, 2012; Индикаторы науки: 2012. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2012; Индикаторы инновационной деятельности: 2012. Статистический сборник. М., 2012.

В известной мере это можно связать с недостаточностью состава показателей, применяемых в официальной статистике инноваций, с инерционностью такой статистики, с неизбежно ограниченным отражением качественных изменений. Однако микроэкономические исследования тоже пока не позволяют говорить о наличии устойчивого тренда к повышению инновационной активности в экономике, если сопоставлять между собой докризисный, предкризисный и посткризисные периоды. В принципе, заметно вырос удельный вес компаний, инвестирующих в новое оборудование, но при этом нет значимых позитивных изменений в спросе компаний на результаты исследований и разработок (см. табл. 13).

Удельный вес компаний, являющихся стратегическими инноваторами, существенно не изменился за прошедшие 7 лет, при этом «глубина» инновационной деятельности компаний (оцениваемая по уровню расходов на технологические инновации, на исследования и разработки) остается очень низкой.

Конечно, есть и позитивные изменения, и некоторые качественные сдвиги, улавливаемые в ходе формализованных опросов и углубленных интервью на уровне отдельных компаний, сегментов рынков и подотраслей.

В качестве важнейших изменений в инновационном поведении российских компаний на посткризисном этапе можно выделить:

- усиление «поляризации» компаний по инновационной активности и технологическому уровню, *появление заметных групп глобально конкурентоспособных компаний* (сильная неоднородность компаний, в том числе в рамках отраслей); значительная дивергенция компаний по инновационной активности, усиление многоукладности в ряде секторов;
- *наличие заметной прослойки в отдельных секторах (в частности, в машиностроении) технологически современных компаний*, при этом эти компании чаще: (1) с

- участием иностранных инвесторов в капитале; (2) созданы не слишком давно (возраст – менее 10 лет);
- для инновационно активных компаний характерна *позитивная динамика расходов на технологические инновации*;
 - расширение спроса в экономике на новую продукцию, при этом население – главный драйвер такого спроса, тогда как государство в рамках госзакупок пока не формирует значимых стимулов к производству инновационных товаров (услуг);
 - расширение спроса компаний на исследования и разработки, в том числе спроса на разработку новой продукции, причем в сочетании с глобализацией такого спроса.

Таблица 13

Отдельные показатели инновационной активности на микроуровне¹

Отдельные параметры инновационной деятельности предприятий (на основе микроэкономических исследований)*	2005	2007	2011
Удельный вес предприятий, которые осуществляют инновационную деятельность постоянно, в рамках стратегии повышения конкурентоспособности, % от числа предприятий выборки	35	39	38
Удельный вес предприятий, осуществляющих инвестиции в новое оборудование, % от числа предприятий в выборке	63	74	78
Уровень инвестиций в новое оборудование, % от выручки (медиана по группе предприятий выборки, инвестирующих в новое оборудование)	5	4	3
Удельный вес предприятий, осуществляющих финансирование НИОКР, % от числа предприятий в выборке	45	39	42
Удельный вес предприятий, осуществляющих финансирование НИОКР на уровне более 5% выручки, % от числа предприятий в выборке	10	7	1,5
Удельный вес предприятий, в выпуске которых есть новая, усовершенствованная продукция, % от числа предприятий выборки	–	60	53
Доля новой, усовершенствованной продукции, % от выручки (медиана по группе предприятий выборки, выпускающих такую продукцию)	–	10	3

* На основе анализа Межведомственного аналитического центра по результатам опросов руководителей средних и крупных предприятий обрабатывающих отраслей промышленности, проводившихся в 2005, 2008, 2011 гг. (более 500 респондентов в каждом опросе).

¹ Здесь и далее при ссылках на микроэкономические исследования имеются в виду результаты исследовательских проектов Межведомственного аналитического центра по изучению особенностей инновационного поведения российских компаний. Информационной базой этих исследований были результаты анкетных опросов примерно 500 руководителей предприятий обрабатывающих отраслей промышленности, проводившихся в 2005, 2008, 2009, 2011 и 2012 гг. Результаты этих проектов представлены в ряде публикаций, в частности: Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Цухло С., Чулок А. (2006). Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности. Модернизация экономики и государство / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: ГУ ВШЭ; Засимова Л.С., Кузнецов Б.В., Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Чулок А.А. (2008). Проблемы перехода промышленности на путь инновационного развития: микроэкономический анализ / Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 201. М.: Московский общественный научный фонд; Симачев Ю. (2009). Или найди дорогу, или проложи ее сам // Прямые инвестиции. № 11. С. 18–22; Кузнецов Б., Симачев Ю. (2009). Конец света откладывается // Эксперт. № 049–050. С. 58–61; Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б. (2010). Оценка воздействия различных антикризисных мер на предприятия обрабатывающей промышленности // Экономическая политика. № 1. С. 122–134; Иванов Д.С., Кузык М.Г., Симачев Ю.В. (2012). Стимулирование инновационной деятельности российских производственных компаний: возможности и ограничения // Форсайт. Т. 6. № 2. С. 18–42; Simachev Y., Kuzyk M., Ivanov D. (2012). Fostering innovation in Russian companies in the post-crisis period: Opportunities and constraints // MPRA Paper No. 41284. University Library of Munich, Germany; Kuznetsov B., Simachev Y. (2010). Impact of economic crisis on innovation behaviour of industrial firms in Russia // MPRA Paper No. 43675. University Library of Munich, Germany.

Более того, есть некоторые предпосылки к усилению заинтересованности компаний в исследованиях и разработках, которые состоят в следующем:

- сокращается потенциал усовершенствования традиционной продукции, усиливается важность освоения производства новой продукции;
- происходит усиление спроса на продукцию с новыми качествами на потребительском рынке;
- в существенной мере предприятиями уже решены неотложные проблемы обновления изношенных основных фондов;
- есть некоторые признаки сокращения доступа к передовым технологиям (ограничение круга торгуемых технологий) для успешных крупных российских компаний;
- формируется предложение со стороны ряда университетов, в том числе по инженерным услугам с использованием их качественно новой приборной и испытательной базы;
- расширение представлений руководителей компаний о тематической направленности необходимых исследований и разработок, направленных на повышение конкурентоспособности бизнеса.

И все-таки, несмотря на некоторые позитивные изменения, наблюдаемые на микроуровне, отсутствуют значимые сдвиги на макроуровне. Вероятно, это связано с недостаточной пока привлекательностью позитивных примеров инновационного бизнеса, неблагоприятными институциональными условиями для быстрого роста, увеличения масштабов инновационных компаний в российской экономике.

С одной стороны, явно недостаточны мотивации к инновациям на уровне самих компаний: с 2005 г. просматривается кратное расширение круга компаний, у которых вообще нет препятствий для инноваций – 6, 15 и 21% в 2005, 2008 и 2011 гг. соответственно, но примерно половина компаний, у которых не было препятствий в 2011 г., не осуществляли при этом инновации.

С другой стороны, государство, совершенствуясь в инновационной политике, при этом параллельно осуществляет действия в рамках других политик (тоже связанные с рациональными задачами), которые иногда существенно ограничивают распространение инноваций в экономике. В обзоре ОЭСР по инновационной политике России¹ отмечается, в частности, что низкая конкуренция ведет к технологической отсталости во многих секторах и усугубляет разрыв между прибыльностью и производительностью, при этом государственные затраты на науку и технологии продолжают оказывать незначительное влияние на инвестиции бизнеса в инновации. В целом просматривается негативное влияние различных льгот и преференций, протекционистских мер на состояние бизнес-среды.

На основе микроэкономических и институциональных исследований можно следующим образом (весьма условно) представить соотношение достижений и ограничений для инноваций за последние 5 лет (*табл. 14*).

¹ OECD. (2011). OECD Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011. OECD Publishing.

Таблица 14

**Сопоставление основных достижений и проблем в реализации
инновационной политики в 2007–2012 гг.**

Возможности и особенности инновационной политики государства	Условия, ограничения и мотивации к инновациям на уровне компаний
1. Предкризисный период – 2007–2008 гг.	
Широкие бюджетные возможности; инновации – важное направление государственной политики; повышение инвестиционной активности государства; принятие долгосрочных стратегий, целевых программ научно-технологического профиля; расширение бюджетных расходов на инновации; налоговое стимулирование инноваций; создание крупных институтов развития, венчурных фондов	Стабильность условий хозяйствования, снижение налоговой нагрузки на бизнес; ограниченный уровень конкуренции с зарубежными компаниями; риски захвата собственности и демотивации к увеличению масштабов бизнеса; преимущественно адаптационная модель инноваций, без существенных расходов на НИОКР; узкий круг реально инновационно активных компаний
<i>Основное ограничение: масштабное применение государством грубых, прямых механизмов поддержки инноваций, внесение сильных искажений в рыночную среду</i>	
2. Кризисный этап – 2009–2010 гг.	
Резкое ограничение бюджетных возможностей; компенсационная направленность антикризисных мер; временные защитные меры, стимулирование внутреннего спроса; селективная поддержка крупных и сверхкрупных компаний; инновации – на первом плане в декларируемой политике; создание комиссий по модернизации, технологическому развитию; определение приоритетов модернизации; запуск крупных инновационных проектов в ручном режиме	Жесткие финансовые ограничения для компаний; резкое снижение предсказуемости условий хозяйствования; сосредоточение инновационной деятельности в крупном бизнесе; бизнес-ориентация инноваций на снижение издержек
<i>Основное ограничение: «отнятые» у инновационно активных компаний потенциальные преимущества (расширение доли на рынках вследствие ухода неэффективных конкурентов, возможности привлечения дополнительной квалифицированной рабочей силы) в силу акцента государственной политики на социальной стабильности в ущерб экономической эффективности</i>	
3. Посткризисный этап – 2011–2012 гг.	
Существенные бюджетные ограничения, социально ориентированный бюджет; инновации – один из приоритетов государственной политики; значительные изменения в регулировании; новые инструменты стимулирования инноваций, но слабое институциональное развитие бизнес-среды; множественность «экспериментов без последствий» и обучения	Неопределенность, низкая предсказуемость государственной политики; множественность «инновационных сигналов» от государства; бизнес-выжидание, сосредоточение на завершающихся проектах; имитация частью предприятий инновационной активности; ориентация части компаний на получение ренты в инновационной сфере; усиление для бизнеса актуальности задачи освоения новой продукции (услуг)
<i>Основное ограничение: неопределенность условий хозяйственной деятельности; отложенность ряда ключевых государственных экономических решений; сильное торможение в институциональном развитии бизнес-среды</i>	

В докризисный период наблюдалось формирование значимой группы компаний с высокой динамикой инноваций, что стало основанием для ожиданий формирования «второго эшелона» развития экономики за счет роста средних, высокотехнологичных компаний. Однако в предкризисный период, при наличии существенных ресурсов государство стало активно стимулировать спрос на инновации, но при этом явно увлеклось применением прямых механизмов стимулирования в виде ФЦП. В результате существенная часть ресурсов оказалась изначально сориентированной на достаточно крупные компании традиционных отраслей. Кроме того, существенно расширились госу-

дарственные инвестиции в экономику, развитие инфраструктуры, однако расширение закупок для государственных нужд мало сочеталось с повышением требований к качеству соответствующей продукции, услуг. Как следствие, возникли более привлекательные и менее рискованные (вне инноваций) направления расширения деятельности компаний. В целом в этот период при увеличении прямых расходов государства на экономическое развитие в среде бизнеса неизбежно расширились мотивации к поиску ренты.

В *кризисный* период резко ужесточились бюджетные ограничения для инновационных компаний, что привело к общему спаду инновационной активности, прежде всего в части инвестиций в новое оборудование. В острой фазе кризиса бюджетные расходы, отдельные инструменты инновационной политики были отчасти «перенацелены» на компенсацию потерь от кризиса. Государство, ориентируясь прежде всего на обеспечение социальной стабильности, существенно ограничило потенциальный переток ресурсов в пользу инновационно активных, конкурентоспособных компаний путем предоставления масштабной поддержки крупным, в значительной части – неэффективным и до кризиса компаниям¹, причем выставление государством неформальных требований к поведению крупных компаний существенно ограничило реструктуризационные процессы в бизнесе. Активное формирование различных квот и преференций для поддержки отечественных производителей, принятие ряда защитных мер в отношении внутреннего рынка – все это существенно ухудшило общее состояние бизнес-среды².

Однако в этот же период произошла «переоценка» роли инноваций применительно к обеспечению конкурентоспособности российской экономики, в результате чего ряд инновационных мер «новой волны» был предложен и обсужден уже в 2009 г.

В *посткризисный* период наблюдаются весьма противоречивые тенденции как в политике государства, так и в поведении бизнеса. Государство извлекло для себя прямо противоположные уроки из кризиса: с одной стороны, положительно оценена практика ручного управления, а с другой – отмечена необходимость сокращения прямого участия государства в экономике и существенного улучшения инвестиционного климата во взаимодействии с бизнесом.

Отличительной чертой российской инновационной политики на посткризисном периоде стало инициирование совокупности механизмов поддержки кооперации между различными участниками инновационных процессов, формирование сетей и партнерств в инновационной сфере, развитие исследовательской деятельности в университетах³. Однако активизация инновационной политики в посткризисный период носит слишком множественный и разнонаправленный характер; крупный бизнес, привыкший ориенти-

¹ См., в частности: Симачев Ю.В., Иванов Д.С., Короткое М.Ю., Кузнецов Б.В., Кузык М.Г. (2012). Государственная антикризисная поддержка крупных и системообразующих компаний: направления, особенности и уроки российской практики / Науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.

² Симачев Ю.В., Кузык М.Г. (2012). Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. № 1. С. 100–125.

³ Dezhina I., Simachev Y. (2012). Partnering universities and companies in Russia: effects of new government initiative. MPRA Paper No. 43622, University Library of Munich, Germany.

роваться на сигналы государства, находится в довольно сложном положении в плане выбора правильных стратегических действий. По ряду принципиальных направлений государственной политики решения начали приниматься только недавно либо еще окончательно не приняты (налоговая политика, пенсионная реформа).

Микроэкономические исследования тоже свидетельствуют о негативном влиянии на рост инноваций нестабильности условий деятельности компаний и низкой предсказуемости государственной экономической политики. Так, наиболее значимыми факторами, ограничивающими расширение инновационной деятельности компаний в настоящее время, выступают, с одной стороны, нестабильность условий хозяйственной деятельности, что повышает риски и сокращает горизонт планирования, а с другой – внутренняя бюрократизация бизнес-процессов в компаниях, что ограничивает их инновационную восприимчивость¹.

Наряду с базовыми институциональными факторами, сдерживающими развитие инноваций в российской экономике, *есть ряд существенных ограничений секторального типа* (отметим, что снятие этих ограничений в большинстве случаев находится вне рамок «стандартной» инновационной политики):

(1) *сектор сверхкрупных компаний с существенным инновационным потенциалом, с высоким уровнем прямого государственного участия в ряде компаний.*

В силу политической, социальной значимости соответствующих компаний проводится политика прямого государственного влияния на их поведение. От данных компаний требуют социально приемлемого поведения, но при этом сами компании взамен отстаивают различные льготы и преференции. В целом ситуация выглядит как мало-прозрачная и предсказуемая, что ограничивает мотивации к инновациям для этих компаний, их собственников, менеджмента;

(2) *традиционные высокотехнологичные сектора с довольно высоким уровнем инновационной активности.*

Повышению результативности инноваций, их быстрому распространению в этих секторах препятствует их исторически унаследованная преимущественно вертикальная организация. Такая вертикальная организация дополнительно усиливается слабой унификацией и стандартизацией. Применительно к данному сектору общие меры по развитию конкуренции работают ограниченно;

(3) *новые, относительно быстро развивающиеся сектора с горизонтальной организацией, включающие преимущественно малый и средний бизнес.*

Развитие этих секторов весьма чувствительно к предпринимательскому климату, к качеству администрирования (таможенного, налогового). Компании из этих секторов мобильны и при неблагоприятных условиях могут относительно легко перемещать свою деятельность в другие страны, специфика данных секторов и потенциал их развития для государства недостаточно ясны.

¹ Simachev Y., Kuzyk M., Ivanov D. (2012). Fostering innovation in Russian companies in the post-crisis period: Opportunities and constraints. MPRA Paper No. 41284, University Library of Munich, Germany.

В целом в последние годы в России идет довольно интенсивное *сближение инновационной и промышленной политики*, при этом наблюдаются встречные тренды: инновационная политика становится менее нейтральной и более ориентированной на учет специфики различных секторов и рынков, а промышленная политика становится более горизонтальной и смещается к вопросам технологического развития. В качестве позитивных изменений в процессах формирования и уточнения российской инновационной политики можно отметить:

- расширение доступа различных групп интересов к формированию инновационной политики, к предоставлению предложений, развитие системы консультационных и координационных органов государства по инновационной и промышленной политике при Президенте РФ и Правительстве РФ;
- существенное расширение представительства и общее усиление влияния групп интересов, связанных с институтами развития, с образовательными и научными организациями;
- формирование и развитие инструментов, призванных содействовать поиску новых «игроков» в инновационной сфере, формированию партнерств (технологические платформы, инновационные кластеры, связанные гранты).

Однако при этом пока сохраняются следующие признаки классической вертикальной политики (с присущими ей особенно существенными издержками и рисками в условиях неразвитых институтов):

- ориентация на интересы крупнейших игроков, пусть и с расширением их состава, за счет научно-образовательной и технологической сферы;
- слабая конкуренция государственных институтов, в некоторых случаях – признаки монополизации взглядов на возможные подходы и оценки;
- ограниченное внимание к демонстрационным эффектам и передаче лучших практик, акцент на использовании государственных (квазигосударственных) ресурсов;
- относительная открытость для предложений, но закрытость (непрозрачность) процессов принятия решений и оценки результатов.

6.4.5. Выводы и уроки на будущее

1. В последние десятилетия инновации становятся все более значимым фактором обеспечения экономического развития и решения социальных задач. По мере усиления межстрановой конкуренции возрастают требования к качеству национальных государственных инновационных политик. Это сопровождается активизацией процессов формирования новых инструментов стимулирования инноваций, оценкой влияния различных механизмов поддержки инновационной деятельности. Интенсифицируются процессы распространения между странами лучшей практики в поддержке инноваций, усиливается роль межстранового трансфера «инструментария» стимулирования инноваций.

Во многих странах в последние годы существенно изменились базовые взгляды на инновационную систему, на роль государства в стимулировании инноваций и на направления, формы поддержки инновационной деятельности. Наряду с этим в условиях ужесточения бюджетных ресурсов государства последовательно осуществляют действия по регулярной оценке влияния различных инструментов стимулирования инноваций, по выявлению ближнесрочных и долгосрочных эффектов их воздействия на экономическое развитие. На этой основе реализуется постоянный процесс улучшения и настройки механизмов стимулирования.

Все это определяет существенные вызовы на современном этапе к формированию эффективной российской инновационной политики, обеспечивающей повышение конкурентоспособности российского бизнеса и устойчивое долгосрочное социально-экономическое развитие.

2. В российской инновационной политике идет активный процесс формирования новых инструментов стимулирования инноваций. Однако достаточно интенсивное экспериментирование в рамках инновационной политики пока плохо сочетается с извлечением и учетом в дальнейших действиях соответствующих уроков. Можно сказать, что в силу ограниченного состава эффектов для оценки мы зачастую не замечаем не только плохого, но и хорошего, достойного развития. В этой связи ограничен процесс масштабирования успешных инструментов, еще менее значим процесс адаптации действующих механизмов к меняющимся условиям.

Сам процесс принятия решений по механизмам инновационной политики, его аргументация малопрозрачны, таким образом, теряется смысл такого экспериментирования, при этом усиливается непредсказуемость.

Надо признать, что на уровне государства вопрос о результатах российской инновационной политики, об эффективности довольно широкой совокупности стимулирующих механизмов был поставлен в посткризисный период достаточно четко, но ответа на него пока нет, а результат независимой оценки может оказаться весьма неоднозначным и разочаровывающим для отдельных министерств. Это в существенной мере ограничивает реальный прогресс в независимой оценке реализуемых в России мер стимулирования инноваций.

3. Для выявления лучших практик принципиален вопрос о подходах к оценке механизмов стимулирования инноваций. Здесь можно выделить два принципиальных недостатка российской инновационной политики: (1) акцентированность на мониторинг ресурсных численных показателей и (2) ожидание позитивных ближнесрочных эффектов.

В настоящее время целевые показатели по реализации инновационной политики в основном связаны с изменениями в управлении ресурсами (например, увеличение расходов компаний на финансирование НИОКР) при значительно меньшем внимании к конечным показателям инновационной деятельности (рост производительности, увеличение доли на мировых рынках высокотехнологичной продукции и т.п.). То, что в настоящее время существенная часть потенциальных эффектов оказывается вне зоны

оценки, в значительной мере ограничивает возможности для выявления и распространения позитивных практик в рамках российской инновационной политики. Прямо установленные целевые численные ресурсные показатели в ряде случаев приводят к формализации инновационной деятельности компаний, имитации прогресса в инновационной сфере. Вне зоны внимания при оценке, как правило, остаются поведенческие эффекты от применения различных механизмов, однако именно такие эффекты являются наиболее устойчивыми и распространяемыми в предпринимательской среде.

Что касается ожиданий в воздействии различных механизмов на конечные результаты деятельности фирм, то такие изменения происходят с существенной задержкой, в связи с этим быстрое (уже через 1–2 года) суждение об эффективности новых инструментов, их сопоставление между собой в целях выбора лучшего подхода представляется далеко не всегда уместным. Надо уметь ждать, при этом условия получения поддержки должны быть стабильными в течение относительно длительного времени, чтобы эффективные фирмы ощущали и планировали более низкие риски на будущее и расширяли свою инновационную деятельность.

4. Наблюдается существенный прогресс в расширении инструментов стимулирования инноваций. Однако наряду с этим необходимо расширение практического понятия инновационной политики. Пока оно больше связано с классической линейной моделью – наука, технологии, инновации. Однако для инновационного развития, особенно на современном этапе, особую роль приобретает политика, связанная с накоплением и усвоением знаний, с развитием взаимодействий и передачей навыков, формированием сетей поиска, при этом принципиально возрастает значимость мер по развитию человеческого капитала.

В настоящее время круг компаний, так или иначе затронутых мерами государственного стимулирования инноваций, весьма широк. Так, в рамках анализируемой выборки наличие позитивного влияния таких мер отметили руководители большинства инновационно активных компаний. Вопреки распространенным сомнениям реализуемые государством меры в большей степени ориентированы на поддержку успешных компаний, нежели предприятий-«аутсайдеров».

Однако среди применяемых инструментов стимулирования инноваций лишь малая часть связана с поддержкой динамики развития компаний. Также реализуемые меры в целом довольно слабо акцентированы на поддержке новых бизнесов. Значительная часть существующих, ресурсно обеспеченных инструментов больше направлена на традиционные сектора. Результативность инструментов стимулирования инноваций в значительной мере ограничивается качеством их администрирования.

Изменение представлений в бизнесе о путях технологической модернизации (мы полагаем, что этот процесс будет расширяться) повышает актуальность разработки новых, «умных» механизмов стимулирования инноваций, настраивающихся с упреждением на новый, расширяющийся технологический спрос компаний.

5. Сопоставляя преимущества и проблемы в применении основных групп инструментов стимулирования инноваций в России, необходимо отметить следующее:

(1) налоговые стимулы не содержат существенных барьеров для доступа, в целом нейтральны. Однако они связаны прежде всего с ресурсной составляющей инноваций и, как следствие, не создают сильных стимулов к развитию;

(2) бюджетные механизмы в большей степени, чем налоговые, связаны с конечными результатами инновационной деятельности. В то же время доступ к ним сильно затруднен из-за сложностей отбора, большой отчетности. Для динамичных средних компаний высоки бюрократические издержки, а для крупных компаний сами по себе объемы поддержки не столь значимы;

(3) квазибюджетные инструменты содействия инновациям (прежде всего государственные институты развития) выделяются в лучшую сторону проектной ориентированностью, в некоторых случаях даже демонстрируют направленность на поддержку динамики развития. Эти инструменты по сравнению с бюджетными несколько менее зарегулированы, однако при этом для них характерен в существенной мере перенос большей части рисков на получателей поддержки;

(4) регуляционные и коммуникационные механизмы стимулирования (в частности, совершенствование технического регулирования, содействие развитию сетей и партнерств) пока наименее развиты, хотя в последние годы произошли заметные сдвиги. Есть существенный потенциал в усилении спроса на передовые технологии, на координацию поведения инновационных компаний в определенных направлениях, в формировании новых научно-производственных связей. Однако пока значимы также риски неисполнения заявленных планов по развитию технического регулирования.

В целом можно заметить, что остаются весьма существенными риски «захвата» новых инструментов традиционными группами интересов, усиления прямого государственного влияния в рамках механизмов стимулирования инноваций в сочетании с неэффективным выбором.

6. Нельзя выделить «универсально полезные» механизмы стимулирования инноваций. Существенной проблемой при оценке механизмов стимулирования инноваций является сильная гетерогенность их воздействия – эффекты существенно зависят от секторальной специфики, от масштабов фирм, структуры собственности, сроков их создания и т.п. В частности, инвестиции в исследования и разработки в высокотехнологических секторах более производительны, нежели в низкотехнологических секторах. В то же время для низкотехнологических секторов приоритетной задачей является создание благоприятных условий для привлечения инвестиций с целью модернизации производственной базы.

При введении нового инструмента стимулирования инноваций в силу вероятной гетерогенности его влияния целесообразно сначала его нейтральное и достаточно широкое применение, выявление на этой основе секторальной специфики и провалов рынка, а уже в последующем – специализация инструмента.

7. Было бы неверным полагать, что низкий уровень инновационной активности связан исключительно с неполнотой, ресурсной недостаточностью или ненастроенностью механизмов стимулирования инноваций. По результатам исследований можно утверждать, что на уровне самих компаний есть дефицит мотиваций к инновациям.

Наиболее существенные барьеры для расширения инноваций – нестабильность условий хозяйственной деятельности, недостаточная предсказуемость государственной политики. Таким образом, обеспечение стабильности регулирования – одна из важнейших задач, так как даже позитивные изменения в регулировании порождают неопределенность и усиливают риски, особенно для длительных инновационных проектов. На тех рынках, где изменения сильно необходимы, их вероятное позитивное влияние показано в рамках процедур оценки регулирующего воздействия, собственно процесс разработки коррективов в регулировании должен быть максимально прозрачным для бизнес-сообщества.

8. Давление государства в благих целях на крупные компании для повышения их инновационной активности может приводить к формализации соответствующей инновационной деятельности. Наиболее негативным представляется то, что в этом случае компании (особенно те, которые с государственным участием) ориентируют свои внутренние инновационные системы в пользу предпочтений государства, при этом они становятся менее пригодными для взаимодействия с другими (вообще говоря, более важными) участниками инновационных процессов (изобретатели, исследовательские организации, университеты, малые наукоемкие компании и т.п.).

9. Существенная (если не основная) часть барьеров в расширении инноваций в российской экономике не связана напрямую с инновационной политикой, а обусловлена недостаточным качеством институциональной бизнес-среды. Это и искажения конкурентной среды за счет различных квот и преференций, поддержки неэффективных компаний, и барьеры на пути роста малых и средних компаний, и существующие возможности эксплуатации фактора своей социальной значимости отдельными компаниями. Необходимо отметить, что как в период кризисов, так и при возникновении «мобилизационных» стратегических задач государство не избегает искушения ввести отдельные защитные меры, прямые механизмы поддержки применительно к тем или иным отраслям и секторам, рынкам, технологическим направлениям, изначально декларируя временность и относительную краткосрочность соответствующих мер. Однако, как правило, оказывается, что такие «временные» меры в дальнейшем демонстрируют поразительную жизнестойкость и адаптируемость к новым условиям, при этом их прекращение требует задействования очень существенного политического ресурса.

Искажения в институциональной бизнес-среде существенно ограничивают демонстрационные эффекты от деятельности успешных инновационных компаний, а также привлекательность и, соответственно, распространение соответствующих моделей бизнес-поведения в экономике. В принципе, действия по улучшению среды могут сочетаться с поддержкой отдельных проектов. Это позволяет лучше уловить реальные про-

блемы, связанные с регулированием, но такая проектная поддержка должна быть изначально ориентирована на достижение демонстрационных эффектов, на поддержку новых или относительно молодых компаний, нуждающихся в распределении рисков, а также на формирование системных улучшений в бизнес-среде.

10. Прямолинейно компенсировать проблемы недостаточно благоприятной бизнес-среды усилением стимулов к инновациям малопродуктивно, так как дополнительные ресурсы не снижают риски. Напротив, это усиливает мотивации компаний к поиску ренты в инновационной сфере и имитации инновационного поведения.

Механизмы поддержки не должны создавать чрезмерно выгодных условий для получателей. Скорее, необходимо развитие дружественного регулирования, при этом государство должно реально разделять инновационные риски с бизнесом и быть готовым иногда потерять часть ресурсов при поддержке инноваций, т.е. пойти на реальное разделение рисков с бизнесом.

Предоставление поддержки должно сочетаться с достаточно серьезными и качественно контролируемыми обязательствами со стороны ее получателей. Принципиально важно перенести акцент с отбора лучших для поддержки (что государству крайне сложно обеспечить) на мониторинг процесса реализации соответствующих проектов с регулярным отбором в дальнейшем тех, кто достигает лучших результатов.

11. Чрезмерная активность и увлеченность в поиске и компенсации «провалов рынка» может натолкнуться на неизбежные «провалы государства» применительно к качественному осуществлению такой деятельности. Такой риск еще более значим при неразвитой независимой оценке влияния различных мер, при ограниченных возможностях государства по администрированию сложных механизмов стимулирования, его ограниченных возможностях по прекращению нерациональных инициатив, особенно в условиях сильного лоббирования со стороны традиционных групп интересов. В этой связи необходимы разумные ограничения по количеству крупных инициатив, запускаемых государством в инновационной сфере, расширение состава основных акторов инновационной политики (регионы, институты развития, бизнес-ассоциации), развитие процедур регулярного мониторинга применяемых инструментов и их регулярной настройки на основе независимой оценки.

12. Собственно процесс формирования и реализации российской инновационной политики нуждается в существенной модернизации, при этом можно выделить следующие аспекты:

(1) поиск новых инструментов, мер, инициатив должен обязательно сочетаться с расчисткой старых, морально устаревших мер и механизмов, с ликвидацией неэффективных направлений и механизмов поддержки. Такая работа была бы полезна применительно к оценке целевых бюджетных программ научно-технологического профиля, деятельности институтов развития, применения различных налоговых стимулов для инноваций;

(2) для реализации современной инновационной политики необходима разработка «умных» инструментов, при этом необходим поиск людей, организаций с высоким репутационным капиталом для реализации таких инструментов. Для оценки результатов реализации таких инструментов нельзя использовать только прямые численные показатели, очень важна и оценка косвенных, качественных эффектов. Необходима возможность проведения нескольких «очередей», пилотов по применению новых инструментов для уточнения их «дизайна», а в дальнейшем на основе оценки – извлечение уроков, определение необходимых действий по настройке этих инструментов;

(3) необходимо развитие коммуникаций с бизнесом перед формированием и применением новых инструментов. Классическая проблема – формируются новые инструменты, а за поддержкой приходят (и получают ее) одни и те же. Важно работать с бизнесом, с его различными сегментами, чтобы он поверил в возможность партнерства с государством. Довольно часто именно в том бизнесе, который не имел опыта использования каких-либо инструментов поддержки, складывается более негативное представление о рисках и проблемах их применения. Необходимо выявление и распространение позитивных примеров – это будет способствовать более значимым и широким позитивным поведенческим эффектам;

(4) для обеспечения прогресса и формирования мотиваций к распространению лучших практик целесообразно расширение многообразия институтов и механизмов содействия инновациям, формирование конкуренции между институтами, проведение регулярной оценки достигнутых результатов обязательно на основе независимой, внешней оценки. Последнее представляется особенно важным по двум причинам: первая – при попытках перераспределения средств, изменении акцентов в инновационной политике вероятно усиление сопротивления традиционных групп интересов; вторая – существенно социальное недоверие к новым инициативам государства по содействию инновациям; как следствие, возникают ограничения в «гибкости» инструментов стимулирования инноваций в силу стремления обеспечить их лучшее общественное восприятие с неизбежным «загрублением» подходов.

6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации

6.5.1. Рынок земельных участков

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2012 г. составила 119,6 млн га, или 7,0% земель России против 121,4 млн га (7,1%) в 2011 г. (табл. 15). Площадь земель в государственной и муниципальной собственности и собственности юридических лиц, напротив, прирастает. Площадь земельных участков в собственности юридических лиц увеличилась за год на 1,5 млн га и составила 13,5 млн га, или 0,8% земель РФ, что на 0,3 п.п. больше, чем в 2009 г. Эти изменения в основном стали следствием смены собственника доли в праве общей собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Таблица 15

Структура земель Российской Федерации по формам собственности

Форма собственности	01.01.2009		01.01.2010		01.01.2011		01.01.2012	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
В государственной и муниципальной собственности	1576,9	92,2	1576,3	92,2	1576,4	92,2	1576,7	92,2
В собственности граждан, в том числе:	124,3	7,3	123,2	7,2	121,4	7,1	119,6	7,0
земельные доли граждан	107,4	6,4	104,3	6,1	100,8	5,9	97,6	5,7
В собственности юридических лиц	8,6	0,5	10,3	0,6	12,1	0,7	13,5	0,8
В частной собственности	132,9	7,8	133,5	7,8	133,4	7,8	133,1	7,8

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Большая часть приватизированных земель на 1 января 2012 г. продолжает находиться в общей долевой собственности, включая не востребовавшие доли, – 72,8% или 96 873,1 тыс. га (табл. 16), против 75,04%, или 100 136,8 тыс. га, на 1 января 2011 г.

Таблица 16

Распределение приватизированных земель РФ по формам собственности и собственникам

	01.01.2011		01.01.2012	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Общая долевая собственность (земельные доли в собственности граждан)	76 131,3	57,05	75 077,4	56,42
Земли в собственности граждан (КФК, ЛПХ, ИЖС, садоводство, дачное строительство и др.)	20 546,5	15,40	21 994,4	16,53
Общая совместная собственность	698,7	0,52	681,6	0,51
Земли в собственности юридических лиц	12 064,1	9,04	13 526,6	10,16
Не востребовавшие земельные доли в собственности граждан	24 005,5	17,99	21 795,7	16,38
Итого	133 446,1	100,00	133 075,7	100,00

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

В соответствии с Государственным (национальным) докладом «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году» одной из задач продолжающейся земельной реформы является приватизация гражданами, обладающими земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, этих участков с оформлением права собственности на них в соответствии с действующим законодательством.

Помимо бесплатной приватизации граждане приобретают земельные участки на рынке земли. По неполным сведениям, в установленном порядке оформлены права на 12 млн земельных участков общей площадью 44,5 млн га. На 24,3 млн га из них зарегистрирована доля в праве собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.

Из земель, находящихся в собственности граждан (21 994,4 тыс. га), под индивидуальное жилищное строительство предоставлено на 1 января 2012 г., по данным Рос-

стата, 2,11%, или 463,6 тыс. га (табл. 17), что больше, чем на 1 января 2011 г. – 434,1 тыс. га.

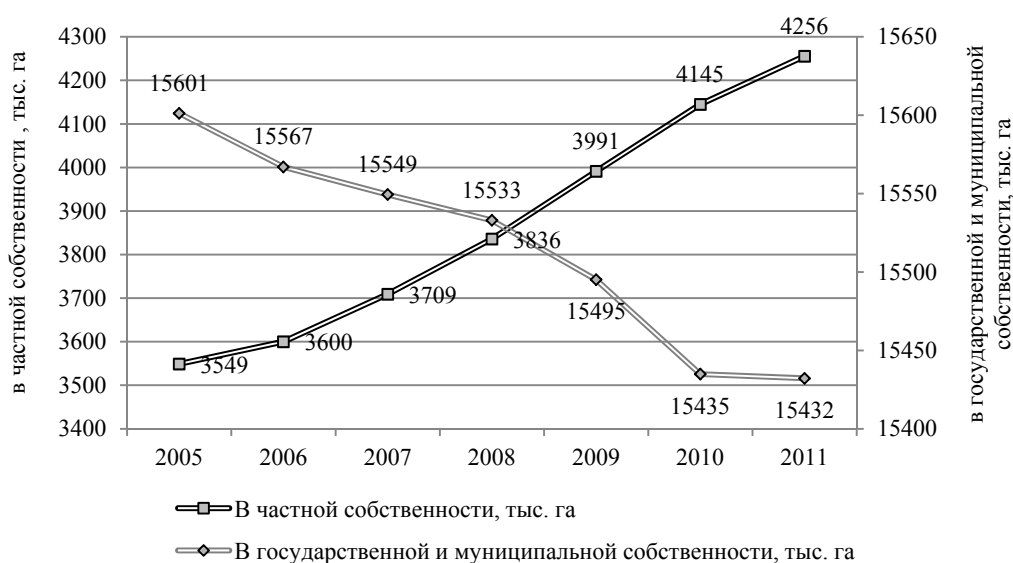
Таблица 17

**Распределение земель Российской Федерации, находящихся
в собственности граждан**

	01.01.2012		01.01.2011	
	тыс. га	%	тыс. га	%
Собственники земельных участков	9407,6	42,77	8374,5	40,80
Личные подсобные хозяйства	5534,7	25,16	5414,6	26,30
Крестьянские (фермерские) хозяйства	4942,6	22,47	4809,1	23,40
Садоводство	807,7	3,67	797,9	3,90
Индивидуальное жилищное строительство	463,6	2,11	434,1	2,10
Индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции	642,8	2,92	532,8	2,60
Для других целей	195,4	0,89	183,5	0,90
Итого	21 994,4	100,00	20 546,5	100,00

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Площадь находящихся в частной собственности земель населенных пунктов увеличивается как по величине, так и по доле в общей площади населенных пунктов. На 1 января 2012 г. данная площадь составила 4256 тыс. га, или 21,62% от общей площади населенных пунктов (рис. 8).



Источник: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году.

Рис. 8. Динамика распределения площади земель населенных пунктов по формам собственности в РФ, 2005–2011 гг.

Наибольшее количество земель в собственности граждан на тысячу человек населения в 2011 г. имела Республика Калмыкия с показателем 4,8 га на человека, при этом

доля собственности граждан в общей площади республики составила 18,25% (табл. 18). Среди федеральных округов первое место по этому показателю занимает Сибирский федеральный округ при 1,6 га на человека, а последнее – Северо-Западный округ с показателем 0,31 га на человека.

Таблица 18

**Распределение земель по формам собственности по субъектам
РФ и федеральным округам РФ, га на 1 тыс. чел.
(на 1 января 2012 г.)**

Субъекты РФ и федеральные округа РФ	Общая площадь, га на 1 тыс. чел.	Земли в собственности граждан, га на 1 тыс. чел.	Земли в собственности граждан, % к общей площади	Земли в собственности юридических лиц, % к общей площади	Место, занимаемое по величине площади в собственности граждан на 1 тыс. чел. и по га общей площади на 1 тыс. чел.
Республика Калмыкия	26 066,92	4756,72	18,25	0,05	1; 22
Забайкальский край	39 284,48	3859,94	9,83	0,17	2; 14
Курганская область	7976,22	3408,37	42,73	2,92	3; 37
Республика Алтай	44 573,83	2918,56	6,55	1,56	4; 12
Алтайский край	6978,81	2643,20	37,87	1,55	5; 39
Волгоградская область	4350,08	2447,26	56,26	2,90	6; 48
Омская область	7146,98	2305,12	32,25	3,77	7; 38
Псковская область	8306,64	2259,48	27,20	1,99	8; 36
Нижегородская область	3752,02	2203,58	58,73	2,30	9; 50
Саратовская область	4035,47	2200,97	54,54	7,59	10; 49
Новосибирская область	6615,74	2042,16	30,87	0,72	11; 40
Орловская область	3155,33	1733,31	54,93	5,87	12; 58
Тамбовская область	3183,42	1663,21	52,25	10,37	13; 56
Республика Хакасия	11 570,18	1628,16	14,07	0,12	14; 32
Сибирский федеральный округ	26 711,85	1557,68	5,83	0,31	15; 21
Кировская область	5770,25	1473,36	25,53	5,19	16; 42
Ростовская область	2369,76	1447,46	61,08	4,61	17; 69
Республика Бурятия	36 168,13	1440,51	3,98	0,17	18; 15
Ставропольский край	2373,85	1426,86	60,11	5,93	19; 68
Курская область	2674,57	1419,18	53,06	10,38	20; 66
Южный федеральный округ	3031,36	1302,60	42,97	3,21	24; 59
Приволжский федеральный округ	3478,44	1055,32	30,34	4,13	30; 53
Российская Федерация	11 952,10	835,68	6,99	0,79	37; 29
Уральский федеральный округ	14 975,14	749,17	5,00	0,37	44; 26
Центральный федеральный округ	1687,20	523,78	31,04	6,78	57; 80
Северо-Кавказский федеральный округ	1795,43	448,62	24,99	2,37	64; 75
Дальневосточный федеральный округ	98 459,84	345,62	0,35	0,04	68; 07
Северо-Западный федеральный округ	12 349,60	314,32	2,55	0,35	69; 27
Московская область	636,21	103,59	16,28	11,55	74; 90
г. Санкт-Петербург	28,33	1,39	4,92	13,33	90; 91
г. Москва	9,39	0,04	0,46	1,83	92; 92

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Количество продаж государственных и муниципальных земель в 2011 г. уменьшилось на 10,6% по сравнению с 2010 г. и составило 343,81 тыс. сделок при уменьшении площади на 21,53% (до 882,52 тыс. га) и снижении средней площади участка на 12,23% (до 2,57 га) (рис. 9). Количество сделок по продаже земельных участков на торгах по сравнению с 2010 г. в целом по России увеличилось на 16,51% – с 25185 до 29343 участков при уменьшении площади на 6,17% (с 79044,77 до 74166,91 га), что привело к уменьшению средней площади участка на торгах на 19,46% (до 2,57 га). В результате средние площади продаж государственных и муниципальных земель и продаж на торгах практически сравнялись.

Согласно Государственному (национальному) докладу за 2011 г. граждане России выкупили для индивидуального жилищного и дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства 227928 земельных участков площадью 64,96 тыс. га. В населенных пунктах было куплено 214898 участков площадью 60,63 тыс. га. По сравнению с 2010 г. было продано на 40808 участков меньше, при этом средняя площадь участка увеличилась с 0,18 га до 0,29 га.

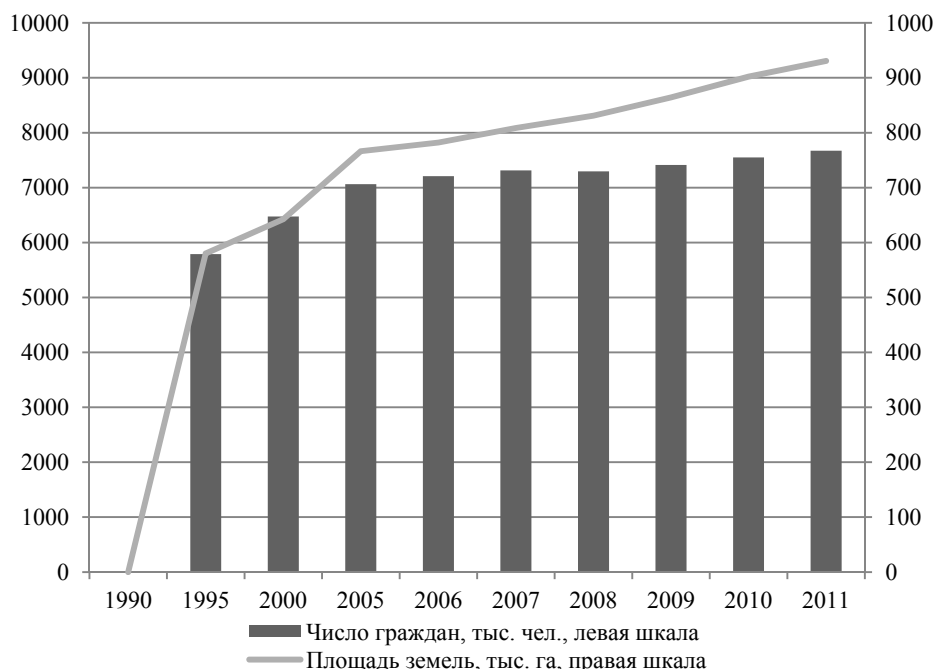


Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 9. Динамика продажи государственных и муниципальных земель, 2006–2011 гг.

Число граждан, обеспеченных земельными участками для индивидуального жилищного строительства, к началу 2012 г. достигло 7671,5 тыс., а совокупная площадь предоставленных для этой цели земель составила 930,8 тыс. га. В целом наблюдается положительная динамика изменения количественных показателей: в течение 2011 г.

более 120 тыс. граждан приобрели земельные участки для индивидуального жилищного строительства на площади 28,6 тыс. га (рис. 10).



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 10. Динамика числа граждан и площади земель, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, 1990–2011 гг.

55,3% земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, находятся в собственности граждан, 44,7% – в государственной собственности: на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды и срочного пользования (табл. 19).

Таблица 19

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства, в 2011 г.

Земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства	тыс. га	%
В частной собственности	514,3	55,3
В государственной и муниципальной собственности, в том числе:		
в постоянном бессрочном пользовании	206,2	22,2
в аренде	110,8	11,9
в безвозмездном срочном пользовании (временном пользовании)	2,2	0,2
в пожизненном наследуемом владении	56,2	6
без оформления права на землю	41,1	4,4

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Земельные участки под дачное строительство общей площадью 75,1 тыс. га получили 189,8 тыс. семей только в 64 субъектах РФ. По данным Росреестра, наибольшее количество дачных участков выделено в Московской, Новгородской, Ростовской, Иркутской, Ленинградской и Ярославской областях, в Республиках Саха и Бурятия. В 2011 г. число семей, ведущих дачное строительство, увеличилось на 17,4 тыс. при увеличении площади участков на 11,3 тыс. га.

В среднем по Российской Федерации, в сравнении с 2010 г., цены на участки в населенных пунктах, предназначенные для индивидуального жилищного и дачного строительства, снизились на 5,34%, а вне населенных пунктов выросли в 1,5 раза (табл. 20). По федеральным округам различия существенны: в Северо-Западном в населенных пунктах цены выросли на 210,9%, а в Южном снизились на 59,4%.

Таблица 20

Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юридическим лицам в РФ в 2011 г., руб./кв. м, и их изменение по отношению к ценам 2010 г., %

	Гражданам и их объединениям для:				Юридическим лицам для использования в целях промышленности и иного специального назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям	
	индивидуального жилищного и дачного строительства	ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства						
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов
Российская Федерация	54,95	4,31	12,15	8,17	126,02	65,1	19,15	3,74
изменение в %	-5,34	48,62	-14,07	34,15	68,52	434,48	73,62	-21,43
Центральный	82,04	2,11	20,9	15,7	192,89	172,56	73,17	2,56
изменение в %	-13,24	—	3,11	4,11	-24,53	884,37	-2,21	113,33
Северо-Западный	66,93	9,48	16,57	12,84	99,37	31,27	2,78	0,61
изменение в %	210,87	12,46	109,48	32,64	159,38	38,36	227,06	-62,11
Южный	10,77	0	5,98	0,9	82,83	67,77	3,00	1,05
изменение в %	-59,36	100,0	-51,26	-29,69	102,02	558,60	1,35	-11,02
Северо-Кавказский	93,72	0,22	2,48	0,29	72,57	25,26	1,82	1,06
изменение в %	-7,74	—	-86,90	107,14	-47,73	137,85	127,50	-17,19
Приволжский	46,29	18,95	12,18	8,81	171,71	77,13	2,72	1,96
изменение в %	62,82	112,4	-0,08	31,30	461,51	326,37	34,65	-83,46
Уральский	23,95	2,38	15,12	4,32	191,5	75,09	0,51	0,61
изменение в %	21,82	480,5	249,19	64,89	309,01	677,33	-90,78	-76,54
Сибирский	48,35	1,36	7,84	10,28	142,08	41,49	46,01	21,45
изменение в %	10,09	62,12	35,41	27,86	499,75	497,84	352,2	210,87
Дальневосточный	67,53	0,01	16,12	12,25	55,22	30,2	23,2	0,64
изменение в %	-47,34	99,25	-48,76	137,86	136,08	167,6	116,0	-94,43

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году» и Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году».

По данным Росреестра на 1 января 2012 г., в аренде числилось 159420,52 тыс. га земель, в течение 2011 г. передано в аренду 20526,43 тыс. га земель и продано прав аренды на площадь 5938,50 тыс. га земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Удельный вес передачи в аренду государственных и муниципальных земель в общем объеме земельного рынка составляет по количеству сделок 62,0%, а по площади – 82,7%.

Средняя арендная плата за государственные и муниципальные земельные участки для жилищного и дачного строительства в населенных пунктах в 2011 г. снизилась по сравнению с 2010 г. на 22,18%, до 13,44 руб./кв. м, а вне населенных пунктов – на 11,63%, до 0,76 руб./кв. м (табл. 21).

Размеры арендной платы за землю устанавливаются в основном исходя из кадастровой стоимости земельных участков с применением коэффициентов в зависимости от ценности территории, целевого использования земель, категории арендаторов.

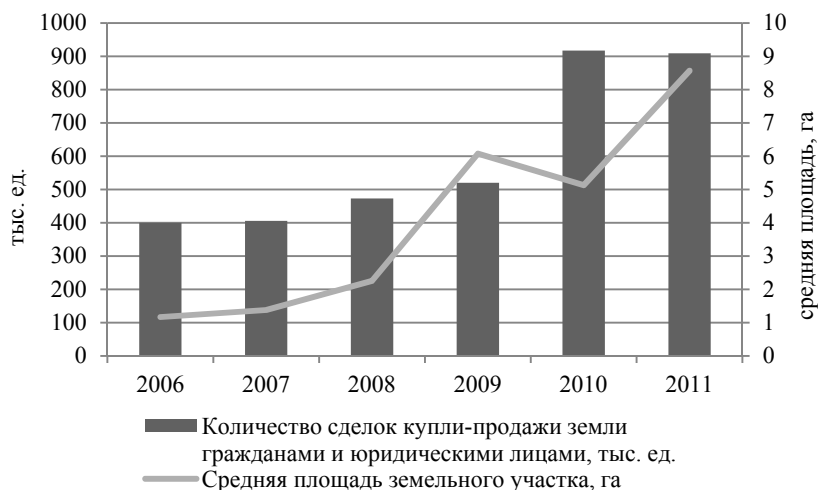
Таблица 21

Средние размеры арендной платы за использование государственных и муниципальных земель в Российской Федерации, руб./кв. м

Арендаторы – граждане, их объединения, использующие земельные участки для:	2008		2009		2010		2011	
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов
жилищного и дачного строительства	7,47	5,95	13,43	1,27	17,27	0,86	13,44	0,76
личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	0,66	0,07	1,49	0,17	2,02	1,07	2,26	1,04

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Оборот земельных участков, находящихся в частной собственности, в 2011 г. составил 908867 сделок (рис. 11) общей площадью 7787561 га. По сравнению с 2010 г. количество сделок уменьшилось незначительно – на 0,93%, а по площади – увеличилось на 65,45%. Средняя площадь земельного участка стала больше на 67,0% и составила 8,57 га.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 11. Динамика купли-продажи земельных участков, находящихся в частной собственности, гражданами и юридическими лицами, 2006–2011 гг.

Из 1617090 сделок с землями, находящимися в частной собственности, по Российской Федерации в 2011 г. земельные ипотеки составили 6,74%, что на 1,18 п.п. больше, чем в 2010 г. (табл. 22).

Таблица 22

**Количество сделок с землями, находящимися в частной собственности,
в РФ в 2011 г.**

Федеральные округа РФ	Продажа земли	Дарение	Насле- дование	Залог	Общее чис- ло сделок	Доля залоговых сделок от общего числа сделок, %	
						2011	2010
Российская Федерация	908 867	189 043	410 125	109 055	1 617 090	6,74	5,56
Центральный	283 423	63 291	148 223	25 959	520 896	4,98	3,54
Северо-Западный	57 345	16 386	39 879	6628	120 238	5,51	6,08
Южный	86 760	8349	15 690	7160	117 959	6,07	3,64
Северо-Кавказский	41 602	8272	17 687	8249	75 810	10,88	2,29
Приволжский	206 271	50 662	116 624	33 541	407 098	8,24	7,68
Уральский	113 235	14 055	33 759	4320	165 369	2,61	4,60
Сибирский	96 721	23 580	27 110	21 222	168 633	12,58	12,31
Дальневосточный	23 510	4448	11 153	1976	41 087	4,81	5,64

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Доля площади заложенных земельных участков в общей площади, находящейся в собственности граждан и организаций, в 2011 г. варьируется от 0,26% в Северо-Кавказском до 10,01% в Центральном федеральном округе. По Российской Федерации этот показатель за 2011 г. составил 2,67%, что в 2 раза больше, чем за 2010 г. (табл. 23). Большая часть заложенных земель – это земли сельскохозяйственного назначения. Доля ипотек земель сельскохозяйственного назначения в общей площади заложенных земель в 2011 г. уменьшилась на 33,44 п.п. – до 46,1%.

Таблица 23

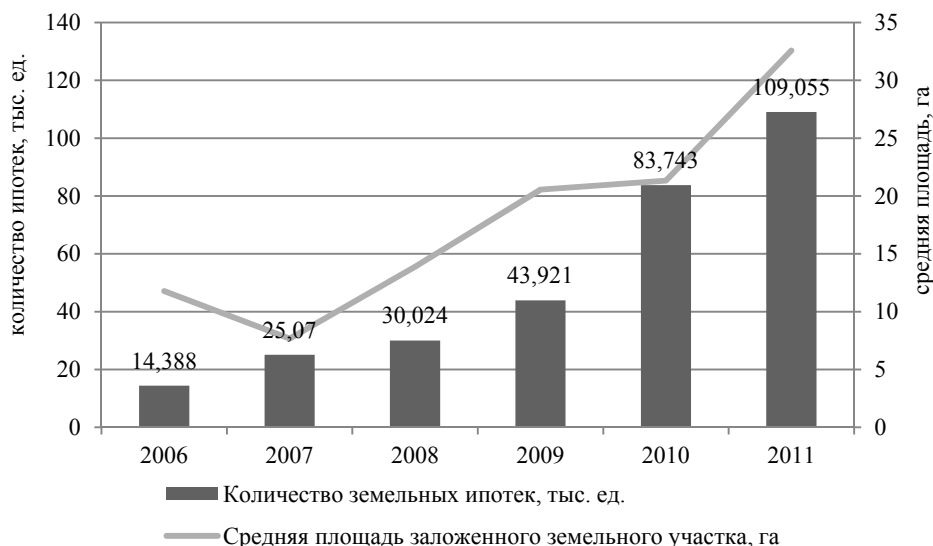
Характеристика залога земель в Российской Федерации

Федеральные округа РФ	В частной собствен- ности, тыс. га	Из них заложено, %		В том числе ипотеки земель сель- скохозяйственного назначения, %	
		2011	2010	2011	2010
Российская Федерация	133 075,7	2,67	1,33	46,10	79,54
Центральный	24 593,0	10,01	2,44	30,22	96,37
Северо-Западный	4883,4	0,77	0,63	63,36	53,41
Южный	19 435,6	0,43	0,40	95,67	59,79
Северо-Кавказский	4662,0	0,26	0,54	57,10	88,06
Приволжский	35 745,0	1,66	1,55	93,93	95,90
Уральский	9775,6	0,83	2,07	92,20	18,39
Сибирский	31 589,2	0,84	0,91	51,06	64,26
Дальневосточный	2391,9	0,77	0,24	85,50	61,09

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

109055 залоговых операций с земельными участками (количество ипотек) в 2011 г. превысило количество ипотек за 2010 г. на 30,23% (рис. 12), при этом общая заложенная площадь в 3553568 га вдвое превышает площадь заложенных участков в 2010 г.

Средняя площадь залогового участка за 2011 г. составила 32,59 га, что больше средней площади участка за 2010 г. на 52,78%.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году».

Рис. 12. Динамика залога земельных участков гражданами и юридическими лицами, 2006–2011 гг.

1 февраля 2012 г. согласно совместному Приказу ФНС России и Роснедвижимости от 13 сентября 2007 г. № П/0235/ММ-3-13/529, а также Приказу Минфина России от 20 июня 2005 г. № 75н территориальными органами Росреестра сформированы в электронном виде сведения обо всех земельных участках, подлежащих налогообложению, и переданы территориальным органам ФНС России. Фактический размер земельного налога устанавливается в процентах, максимальная величина которых ограничена Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ), от налоговой базы (кадастровой стоимости) нормативно-правовыми актами представительных органов муниципального образования.

Большинство представительных органов муниципальных образований приняли решения об установлении на подведомственной территории максимальных ставок земельного налога от кадастровой стоимости, однако, по данным Росреестра, в ряде субъектов РФ представительные органы муниципальных образований использовали свое право принимать решения, облегчающие положение налогоплательщика. Например, ставка земельного налога составила:

- за земельные участки, занятые жилищным фондом, – 0,01% от кадастровой стоимости земельного участка в муниципальных образованиях Свердловской области, 0,03% – в муниципальных образованиях Ставропольского края и 0,06% – в муниципальных образованиях Тюменской области;

- за земельные участки под гаражами – 0,023% от кадастровой стоимости земельного участка в муниципальных образованиях Смоленской области;
- за земельные участки, предоставленные гражданам для личного подсобного хозяйства, – 0,026% от кадастровой стоимости в муниципальных образованиях Тюменской области, 0,08% – в муниципальных образованиях Пермского края;
- за земельные участки под объектами торговли в муниципальных образованиях Смоленской области – 0,037% от кадастровой стоимости.

По данным ФНС России за 2011 г., сбор земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков составил 122,193 млрд руб., что на 11,7% больше, чем за соответствующий период 2010 г. (109,414 млрд руб.).

6.5.2. Динамика ввода жилья

В жилищном строительстве в 2012 г. второй год подряд после кризиса отмечается прирост объемов ввода жилья (на 4,7% по сравнению с 2011 г.).

Всего в 2012 г. введено в эксплуатацию 826,6 тыс. квартир общей площадью 65,2 млн кв. м (табл. 24), причем основной прирост был достигнут во втором полугодии.

Таким образом, в 2012 г. превзойден объем ввода жилья в 2008 г., который являлся историческим максимумом 2000-х годов.

Доля индивидуального жилищного строительства в общей площади завершеного строительством жилья составила в 2012 г. в целом по России 43,2%. По данному показателю индивидуальное домостроение примерно соответствовало уровню 2010 г., хотя показатель темпов ввода жилья населением (5,2%) оказался максимальным за 5 лет (2008–2012 гг.). В целом ряде регионов (Дагестан и Тыва, Кабардино-Балкария, Чечня, Астраханская и Белгородская области) индивидуальное жилищное строительство преобладало, обеспечив более 80% ввода жилья.

Таблица 24

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2012 гг.

Год	Млн кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	167,0
2007	61,2	120,9	202,0
2008	64,1	104,7	211,5
2009	59,9	93,4	197,7
2010	58,4	97,5	192,7
2011	62,3	106,6	205,6
2012	65,2	104,7	215,2

Источники: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ Росстат. М., 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб./ Росстат. М., 2011. С. 461; О жилищном строительстве в 2012 году, www.gks.ru, расчеты авторов.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в большинстве регионов страны, включая почти все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 25).

Таблица 25

Динамика ввода жилья в регионах России в 2012 г. (упорядочено по темпам ввода)

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2011 г.
Челябинская область	127,3
Тюменская область	119,1
Краснодарский край	116,8
Дагестан	116,0
Воронежская область	112,2
Самарская область	111,5
Башкортостан	109,9
Москва	108,7
Ленинградская область	105,9
Белгородская область	105,8
Ростовская область	105,5
Свердловская область	104,4
Новосибирская область	103,0
Нижегородская область	102,2
Красноярский край	101,8
Кемеровская область	100,3
Татарстан	100,1
Ставропольский край	96,2
Санкт-Петербург	95,2
Московская область	89,6

Источник: «О жилищном строительстве в 2012 г.», www.gks.ru.

Как следует из табл. 25, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 8%), имела место в Челябинской, Тюменской (включая Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра¹) областях, Краснодарском крае, Дагестане, Воронежской, Самарской областях, Башкортостане и Москве. В то же время в Кемеровской области и Татарстане прирост объемов жилищного строительства составил менее 0,5%, а в Ставропольском крае, Санкт-Петербурге и Московской области произошло их падение, причем в Подмоскovie – более чем на 10%.

Несмотря на это, Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья. Москва же с приростом в 8,7% по этому показателю практически сравнялась с Санкт-Петербургом. Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране упал до 14,5% (годом ранее – 16,1%), из которых основная часть приходится на Московскую область (10,6% против 13,2% годом ранее), доля собственно Москвы – 3,9% (против 2,9% годом ранее).

¹ При этом во взятом отдельно Ханты-Мансийском автономном округе объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

Однако, судя по заявлениям столичных властей, дальнейшие перспективы жилищного строительства в Москве можно рассматривать как весьма скромные.

При официально объявленной Росстатом величине объемов жилищного строительства в столице в 2012 г. (около 2,6 млн кв. м)¹ в ближайшие 3 года на территории старой и новой Москвы может быть построено около 9 млн кв. м жилья. По словам заместителя мэра Москвы по градостроительной политике и строительству М. Хуснуллина, именно на такую цифру рассчитывают власти города, закладывая в Адресную инвестиционную программу объекты инженерной инфраструктуры. На строительство жилья в трехлетней Адресной инвестиционной программе Москвы на 2013–2015 гг. предусмотрено 145 млрд руб.²

Определенное влияние на состояние рынка недвижимости столичного региона оказывал фактор расширения границ Москвы.

Объявление планов по присоединению к столице России новых территорий стало сильным драйвером роста для рынка. Уровень потребительской активности значительно возрос в результате ожидания изменения статуса новых территорий, что стимулировало рост цен на жилье. В результате в 2011 г. годовой рост цены предложения на рынке новостроек новой Москвы составил 27,4%, что в 4–5 раз опережало аналогичные величины по Москве (5,7%) и Московской области (7,2%). Однако уже к декабрю 2011 г. влияние этой новости на рынок в большой мере оказалось исчерпанным.

За 2012 г. средневзвешенная цена предложения на рынке первичного жилья новой Москвы выросла на 13,4%, что существенно превосходило рост цен по Подмосковию (5,5%), но мало отличалось от его величины в Москве (10,9%). При этом при сохранении стабильного спроса и появлении новых объектов в продаже увеличился объем предложения. Велик вклад присоединенных к Москве территорий и в достижение прироста количества сделок по купле-продаже квартир на 6% в 2012 г.³

В целом же приведенные данные показывают, что инвестиционный коллапс 2009–2010 гг. в жилищном строительстве в основном преодолен, объемы ввода жилья и по стране в целом и в большинстве регионов увеличиваются уже два года подряд. Некоторые исключения (например, Москва и Московская область в связи с реорганизацией территории, Ставропольский край в связи со снижением инвестиционной привлекательности по причине растущей напряженности в регионе), скорее, подтверждают общую тенденцию.

Сохраняют свою актуальность и проблемы, связанные с механизмом долевого участия в жилищном строительстве. По данным, озвученным генеральным прокурором РФ

¹ Необходимо отметить, что в данных Росстата указывается, что данные по городу федерального значения Москве и Московской области приводятся с учетом изменения их границ с 1 июля 2012 г. в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ. Относительные показатели в целях сопоставимости рассчитаны с учетом изменения границ г. Москвы и Московской области.

² <http://realty.rambler.ru>, 27-02-2013.

³ Новая Москва принесла столице рекорд по продаже квартир, <http://news.rambler.ru>, 14 января 2013 г.

Ю. Чайкой на коллегии ведомства в декабре прошедшего года, на конец 2012 г. в стране насчитывалось около 750 проблемных объектов, при строительстве которых оказались ущемлены права свыше 75,6 тыс. чел. Более 40% проблемных объектов сосредоточено в 5 регионах: Московской (109 ед.), Самарской (64 ед.), Новосибирской (57 ед.) областях, Москве (52 ед.) и Пермском крае (42 ед.).

Ситуацию в жилищном строительстве призван улучшить целый пакет поправок в известный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № ФЗ-214, появившийся еще в конце 2004 г. С тех пор в него неоднократно вносились поправки, наиболее существенные – в 2010 г., когда строительные компании стали обязанными перейти на единственный способ привлечения средств граждан – договор долевого участия с обязательной госрегистрацией.

Основной новацией в ряду последних (включая изменения в законы, связанные с № ФЗ-214) является дополнение способов обеспечения исполнения обязательств застройщика (помимо залога и поручительства банка) страхованием его гражданской ответственности путем заключения договора страхования или участия в обществе взаимного страхования застройщиков (ОВС). Устанавливаются требования к минимальной страховой сумме, определению страхового случая, осуществлению выплат и т.п.

Действенность предлагаемых мер выглядит неочевидной по причинам имеющейся на сегодня слабой заинтересованности страховых компаний в страховании застройщиков, неясности механизма функционирования ОВС и роли государства в нем. Существует и немалый риск переноса застройщиком страховых издержек на инвесторов с большой вероятностью повышения цен на первичном рынке жилья¹.

Не испытывают большого энтузиазма субъекты рынка жилья и от возможных действий властей в части дерегулирования.

Так, по словам заместителя мэра Москвы по вопросам экономической политики А. Шаронова, вместо 42 процедур, необходимых для получения разрешений на строительство, будет достаточно 14, вследствие чего уменьшится и количество дней на получение разрешения на строительство. Он также указал в этой связи на то, что в ходе предыдущей миссии Всемирного банка за 2012 г. уже было отмечено снижение количества дней для получения разрешения на строительство с 423 до 344.

Комментируя данный вопрос, А. Балыкин, директор департамента техзаказчика девелоперской компании ТЕКТА GROUP, указал (помимо необходимости законодательного закрепления новаций) на отсутствие «административной составляющей» в стоимости большинства проектов при гораздо большем влиянии на себестоимость квадратных метров жилья инфраструктурной составляющей в виде цены земли и коммуникаций².

¹ Дольщиков подстрахуют // Экономика и жизнь. 2013. № 01 (9467). С. 06; Чувство безопасности. В.: Профиль, 2013. С. 36.

² Анна Кузнецова, RealEstate.ru.

6.5.3. Цены на рынке жилья

Ценовая ситуация на вторичном рынке жилья в 2007–2012 гг. и закономерности его посткризисного развития

Перед тем как перейти к анализу ценовой ситуации на вторичном рынке жилья в России в последние несколько лет, необходимо напомнить о том, что в течение фазы роста (с середины 2000 г. до осени 2008 г. – второго долгосрочного цикла развития рынка жилья) цены предложения на вторичном рынке жилья в российских городах выросли в 5–7 раз. В целом же продолжительность указанного цикла при выборе в качестве временных границ двух нижних точек (июнь 2000 г. и декабрь 2009 г.) составила около 10 лет, как и в случае первого цикла развития рынка жилья в России (с июня 1990 г. по июнь 2000 г.)¹.

В табл. 26 приведены данные по динамике цен на вторичном рынке жилья почти по 30 российским городам (включая все города Московской области как единую территорию) между декабрем 2006 г. и декабрем 2012 г. Сбор и обработка данных проводилась сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости по единой методике².

Как следует из табл. 26, в основном достижение исторического максимума цен наблюдалось в 2008 г., преимущественно во втором полугодии, хотя отдельные города (Кемерово, Красноярск, Барнаул, Омск) прошли через ценовой пик еще в первом полугодии 2008 г., а Екатеринбург и Ижевск – в 2007 г. Для ведущей по уровню цен на жилье тройки городов (включая Подмоскowie) достижение максимума оказалось в наиболее явном виде связано с финансово-экономическим кризисом в октябре–ноябре 2008 г., после чего цены стали снижаться. Наиболее поздно (уже в начале 2009 г.) максимальные величины были достигнуты в Уфе, Ульяновске, Шахтах.

¹ Российский рынок жилья. В: Экономика переходного периода // Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Изд. «Дело»; АНХ, 2008. С. 620–646 (п. 16.3); Стерник Г.М., Стерник С.Г. Анализ рынка недвижимости для профессионалов. М.: Изд. «Экономика», 2009.

² Все расчеты проведены авторами по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости Стерником С.Г. (ООО Sternik's Consulting), Ржавским А.И., Северьяновым А.Н., АН «Азбука жилья», Бекетовым А.Г. (все – Москва и Московская область), Бобашевым С.В., Бент М.А., ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург, Новгород), Хорьковым М.А., Антасюком А.А., Тухашвили Г.Т. (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), Соснищим Е.Г., Фоминой С.В., «Титул», Чумаковым А.А. (все – Ростов-на-Дону), Чемодановым А.Л., АЦ ИНН (Нижний Новгород), Ермолаевой Е.А., RID Analitics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), Молодкиной С.Г., Ассоциация «АЛКО» (Тюмень), Епишиной Э.Д., Селиверстовой Ю.В., ГК «Камская долина» (Пермь), Каминским В.Н., АН «ТИТАН» (Тверь), Голлай А.В., ООО «Метро-Оценка» (Ярославль), Савиной М.Ю., Агентство печати и информации, Казаковым Р.М., Изд. дом «Ярмарка» (все – Рязань), Черемных А.М., УК «АССО-Строй» (Ижевск), Ковальчук Н.В., РК «Служба недвижимости» (Челябинск), Трофимовым А.С. (Ставрополь), Гамовой Е.Р., Кукловой Т.Н., Центр недвижимости (Ульяновск), Репиным М.А., ОМЭКС (Омск), Трушниковым А.В., Б.И.Н.-ЭкспертЪ (Стерлитамак), Эйдлиной Г.Ю., Риэлти (Шахты), Есиковым С.В. (Владимир, Иркутск, Тольятти, Чебоксары).

Таблица 26

**Динамика номинальных цен на жилье
в городах России в 2006–2012 гг., включая
некоторые характерные точки
(упорядочено по уровню цен в декабре 2012 г.)**

Город	Средняя удельная цена, тыс. руб./кв. м										
	декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.	максимум		декабрь 2008 г.	минимум		декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г.	декабрь 2011 г.	декабрь 2012 г.
			дата	цена		дата	цена				
Москва	126,9	133,4	11.2008	191,5	186,8	12.2009	153,0	153,0	168,5	185,5	203,0
Санкт-Петербург	68,2	78,6	10.2008	107,7	101,3	12.2009	81,1	81,1	82,3	88,3	95,0
Московская область	66,3	62,3	11.2008	93,2	91,0	02.2010	71,3	71,5	73,0	78,1	84,3
Екатеринбург	63,5	64,1	06.2007	67,3	61,7	05.2010	52,9	53,0	55,5	63,8	70,1
Ростов-на-Дону	41,1	52,0	09.2008	64,1	55,7	06.2010	48,3	48,4	50,5	55,8	62,8
Нижний Новгород	43,4	49,0	11.2008	61,4	59,9	08.2010	45,3	46,4	45,8	47,0	61,3
Казань	40,0	40,7	09.2008	42,5	42,5	10.2009	37,8	38,0	43,0	51,5	н/д
Тюмень	42,1	53,7	09.2008	52,9	51,5	12.2009	42,7	43,1	45,4	53,0	59,4
Новосибирск	43,6	59,0	08.2008	65,2	56,6	12.2009	45,5	45,5	49,7	50,8	59,1
Тверь	36,0	44,9	07.2008	69,0	62,0	08.2009	45,6	46,1	49,5	52,5	57,8
Ярославль	46,2	46,9	08.2008	54,6	51,6	08.2010	40,4	41,1	42,8	50,5	57,6
Иркутск	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	46,0	48,7	50,2	57,2
Красноярск	30,2	54,3	02.2008	63,7	52,6	09.2009	40,0	40,3	43,5	48,8	56,2
Пермь	38,1	56,8	09.2008	61,4	58,2	10.2009	41,5	42,4	44,1	48,4	53,4
Владимир	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	41,6	42,5	46,7	51,3
Кемерово	35,5	45,8	04.2008	54,0	52,5	10.2010	39,9	40,3	40,6	44,4	50,2
Новгород	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	40,2	39,9	42,7	н/д
Уфа	48,3	45,8	02.2009	55,5	50,2	08.2010	41,8	41,0	43,9	49,2	н/д
Барнаул	н/д	н/д	06.2008	43,3	39,4	09.2009	31,5	34,4	35,1	40,2	48,1
Чебоксары	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	32,0	33,8	39,1	48,1
Ижевск	48,5	45,4	03.2007	51,8	42,1	11.2009	33,0	33,3	34,9	39,6	46,4
Рязань	30,0	36,9	08.2008	42,0	40,0	12.2009	35,4	35,4	37,7	40,8	46,2
Омск	27,8	44,2	05.2008	45,6	43,3	06.2010	32,5	33,4	35,5	38,2	44,7
Челябинск	н/д	н/д	12.2008	51,7	51,7	11.2009	36,8	37,2	37,2	39,9	44,4
Тольятти	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	37,9	43,5
Стерлитамак (Башкортостан)	22,8	26,3	10.2008	29,1	27,9	06.2010	23,0	22,9	23,7	28,5	40,3
Ульяновск	22,6	30,5	02.2009	36,9	34,2	03.2010	30,8	31,0	31,8	34,2	39,9
Ставрополь	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	33,1	30,5	31,6	34,9
Шахты (Ростовская область)	12,6	22,1	01.2009	31,2	31,1	08.2010	25,8	27,0	26,3	27,6	30,3

В результате, несмотря на наступление острой фазы кризиса осенью 2008 г., в целом по итогам того года падение цен (по сравнению с декабрем 2007 г.) на рынке жилья имело место лишь в относительно небольшом сегменте выборки, охватывающем большинство уральских и сибирских городов (Красноярск, Екатеринбург, Новосибирск, Тюмень, Ижевск), тогда как в следующем, 2009 г. оно приняло повсеместный характер (табл. 27).

Таблица 27

**Динамика цен на жилье в городах России в 2007–2012 гг., декабрь
к декабрю предыдущего года, %**

Город	Декабрь 2008 г. в % к декабрю 2007 г.	Декабрь 2009 г. в % к декабрю 2008 г.	Декабрь 2010 г. в % к декабрю 2009 г.	Декабрь 2011 г. в % к декабрю 2010 г.	Декабрь 2012 г. в % к декабрю 2011 г.
Москва	140,0	81,9	110,1	110,1	109,4
Санкт-Петербург	128,9	80,1	101,5	107,3	107,6
Московская область	146,1	78,6	102,1	107,0	107,9
Екатеринбург	096,3	85,9	104,7	115,0	109,9
Ростов-на-Дону	107,1	86,9	104,3	110,5	112,5
Нижний Новгород	122,2	77,5	98,7	102,6	130,4
Казань	104,4	89,4	113,2	119,8	–
Тюмень	095,9	83,7	105,3	116,7	112,1
Новосибирск	095,9	80,4	109,2	102,2	116,3
Тверь	138,0	74,4	107,4	106,1	110,1
Ярославль	110,0	79,7	104,1	118,0	114,1
Иркутск	–	–	105,9	103,1	113,9
Красноярск	096,9	76,6	107,9	112,2	115,2
Пермь	102,5	72,9	104,0	109,8	110,3
Владимир	–	–	102,2	109,9	109,9
Кемерово	114,6	76,8	100,7	109,4	113,1
Новгород	–	–	99,3	107,0	–
Уфа	109,6	81,7	107,1	112,1	–
Барнаул	–	87,3	102,0	114,5	119,7
Чебоксары	–	–	105,6	115,7	123,0
Ижевск	092,7	79,1	104,8	113,5	117,2
Рязань	108,4	88,5	106,5	108,2	113,2
Омск	098,0	77,1	106,3	107,6	117,0
Челябинск	–	71,9	100,0	107,3	111,3
Тольятти	–	–	–	–	114,8
Стерлитамак (Башкортостан)	106,1	82,1	103,5	120,3	141,4
Ульяновск	112,1	90,6	102,6	107,5	116,7
Ставрополь	–	–	92,1	103,6	110,4
Шахты (Ростовская область)	140,7	86,8	97,4	104,9	109,8

Применительно к моменту достижения ценового минимума (табл. 26) можно говорить о значительной временной дифференциации представленных в выборке городов, как и в случае достижения максимальных значений.

Прежде всего выделяется группа городов (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Тюмень, Ижевск, Челябинск, Рязань), где минимальные значения цен на жилье были отмечены в ноябре–декабре 2009 г.

В некоторых городах (Тверь, Красноярск, Барнаул, Пермь) это произошло чуть ранее, в других же позднее, только в 2010 г., причем как в первом его полугодии (Московская область, Ульяновск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Омск, Стерлитамак), так и во втором (Нижний Новгород, Ярославль, Уфа, Кемерово, Шахты).

Результаты расчетов (табл. 28) показывают, что эффект кризиса, рассчитанный через отношение минимальной цены в кризисный период к предшествующему максимуму, выразился в падении цен на вторичном рынке в диапазоне от 37 до 11%. В группу городов, где снижение цен превысило 30%, вошли Красноярск, Ижевск, Тверь, Пермь и

Новосибирск. На другом полюсе, где снижение цен не превысило 20%, оказались Казань, Шахты, Рязань, Ульяновск, Тюмень.

Таблица 28

**Динамика цен на жилье в городах России в 2007–2012 гг.
относительно характерных точек**

Город	Декабрь 2007 г., тыс. руб./кв. м	Максимум, тыс. руб./кв. м	Минимум		Декабрь 2009 г.			Декабрь 2012 г.			
			тыс. руб./кв. м	к максимуму	тыс. руб./кв. м	к декабрю 2007 г.	к максимуму	тыс. руб./кв. м	к минимуму	к максимуму	к декабрю 2007 г.
Москва	133,4	191,5	153,0	0,799	153,0	1,147	0,799	203,0	1,327	1,060	1,522
Санкт-Петербург	78,6	107,7	81,1	0,753	81,1	1,032	0,753	95,0	1,171	0,882	1,209
Московская область	62,3	93,2	71,3	0,765	71,5	1,148	0,767	84,3	1,182	0,905	1,353
Екатеринбург	64,1	67,3	52,9	0,786	53,0	0,827	0,788	70,1	1,325	1,042	1,094
Ростов-на-Дону	52,0	64,1	48,3	0,754	48,4	0,931	0,755	62,8	1,300	0,980	1,208
Нижний Новгород	49,0	61,4	45,3	0,738	46,4	0,947	0,756	61,3	1,353	0,998	1,251
Казань	40,7	42,5	37,8	0,889	38,0	0,934	0,894	н/д	–	–	–
Тюмень	53,7	52,9	42,7	0,807	43,1	0,803	0,815	59,4	1,391	1,123	1,106
Новосибирск	59,0	65,2	45,5	0,698	45,5	0,771	0,698	59,1	1,299	0,906	1,002
Тверь	44,9	69,0	45,6	0,661	46,1	1,027	0,668	57,8	1,268	0,838	1,287
Ярославль	46,9	54,6	40,4	0,740	41,1	0,876	0,753	57,6	1,426	1,055	1,228
Иркутск	н/д	н/д	н/д	–	46,0	–	–	57,2	–	–	–
Красноярск	54,3	63,7	40,0	0,628	40,3	0,742	0,633	56,2	1,405	0,882	1,035
Пермь	56,8	61,4	41,5	0,676	42,4	0,746	0,691	53,4	1,287	0,870	0,940
Владимир	н/д	н/д	н/д	–	41,6	–	–	51,3	–	–	–
Кемерово	45,8	54,0	39,9	0,739	40,3	0,880	0,746	50,2	1,258	0,930	1,096
Новгород	н/д	н/д	н/д	–	40,2	–	–	н/д	–	–	–
Уфа	45,8	55,5	41,8	0,753	41,0	0,895	0,739	н/д	–	–	–
Барнаул	н/д	43,3	31,5	0,727	34,4	–	0,794	48,1	1,527	1,111	–
Чебоксары	н/д	н/д	н/д	–	32,0	–	–	48,1	–	–	–
Ижевск	45,4	51,8	33,0	0,637	33,3	0,733	0,643	46,4	1,406	0,896	1,022
Рязань	36,9	42,0	35,4	0,843	35,4	0,959	0,843	46,2	1,305	1,100	1,252
Омск	44,2	45,6	32,5	0,713	33,4	0,756	0,732	44,7	1,375	0,980	1,011
Челябинск	н/д	51,7	36,8	0,712	37,2	–	0,719	44,4	1,207	0,859	–
Тольятти	н/д	н/д	н/д	–	н/д	–	–	43,5	–	–	–
Стерлитамак (Башкортостан)	26,3	29,1	23,0	0,790	22,9	0,871	0,787	40,3	1,752	1,385	1,532
Ульяновск	30,5	36,9	30,8	0,835	31,0	1,016	0,840	39,9	1,295	1,081	1,308
Ставрополь	н/д	н/д	н/д	–	33,1	–	–	34,9	–	–	–
Шахты (Ростовская область)	22,1	31,2	25,8	0,827	27,0	1,222	0,865	30,3	1,174	0,971	1,371

Если же брать за характерные точки декабрь 2007 г. (отсутствие явных признаков кризиса) и декабрь 2009 г. (окончание календарного года повсеместного падения цен, после чего в большинстве городов состоялся переход к колебательной стабильности), то явно выделяются Москва с Подмосковьем, Санкт-Петербург, Тверь, Ульяновск и Шахты, где даже к началу 2010 г. цены превышали уровень декабря 2007 г., не исчер-

пав и после заметного падения потенциал их роста в месяцы, непосредственно предшествовавшие кризису. Именно это обстоятельство предопределило относительно небольшое (не более 17–18%) падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за 2008–2009 гг. 23,3% (2008 г. – 13,1, 2009 г. – 8,8%)) стоимости жилья (индекс IGS)¹ в этих городах за 2 года (2008–2009 гг.), тогда как в большинстве уральских и сибирских городов (Екатеринбург, Тюмень, Новосибирск, Омск, Пермь, Красноярск, Ижевск) оно составило порядка 33–40% (табл. 29).

В 2010 г. в Москве началось плавное повышение цен (прирост более 10%), но в большинстве городов выборки возобладала колебательная стабильность. Прирост цен в номинальном выражении, имевший место в большинстве городов, не превышал темп инфляции. Поэтому помимо Москвы реальное удорожание жилья произошло только в Казани и Новосибирске. В четырех городах (Нижний Новгород, Новгород, Ставрополь, Шахты) продолжалось падение номинальных цен, а в Челябинске они остались на уровне годичной давности.

В 2011 г. номинальные цены выросли уже во всех без исключения городах выборки. Прирост находился в диапазоне от 2 до 20%, причем в подавляющем большинстве городов выборки его темп позволял говорить об удорожании жилья с учетом инфляции. Небольшое исключение составили пять городов (Нижний Новгород, Новосибирск, Иркутск, Ставрополь и Шахты), где цены на жилье выросли в меньшей степени, а также Тверь, где наблюдалось примерное равенство этих показателей.

В 2012 г. продолжался повсеместный рост цен на жилье, причем в отличие от предыдущего года его темп во всех без исключения городах превышал темпы инфляции. В основной массе городов, входящих в выборку, прирост номинальных цен на жилье составил более 10%. Особо следует выделить Стерлитамак (более 41%), Нижний Новгород (более 30%) и Чебоксары (23%). В группу городов, где прирост находился в наиболее умеренном диапазоне (от 7,5 до 10%), вошли Екатеринбург, Владимир, Шахты, Москва, Подмоскowie и Санкт-Петербург, причем в Москве в последнем квартале 2012 г. цены превысили отметку в 200 тыс. руб. за кв. м.

В большинстве городов анализируемой выборки цены выросли в большей степени, нежели в 2011 г. Исключение составили Москва, Екатеринбург, Тюмень, Ярославль, где наблюдалось замедление прироста цен, и Владимир, где он остался на уровне предыдущего года. Что же касается цен на жилье в реальном выражении (с исключенной годовой инфляцией на потребительском рынке 6,6%) (индекс IGS) в 2012 г., то помимо указанных выше городов с замедлением номинального роста цен (включая и Владимир) оно имело место только в Санкт-Петербурге (табл. 27, 29).

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цп} / I_{ир}$, где $I_{цп}$ – индекс цены на жилье в рублях, $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

Таблица 29

**Динамика цен на жилье в городах России в 2007–2012 гг.,
включая индексы номинальных и реальных цен**

Город	Декабрь 2007 г., тыс. руб./кв. м	Декабрь 2009 г.			Декабрь 2011 г.			Декабрь 2012 г.				
		руб./ кв. м	индекс цен к декабрю 2007 г.		тыс. руб./кв. м	индекс цен к декабрю 2010 г.		тыс. руб./кв. м	индекс цен к декабрю 2011 г.		индекс цен к декабрю 2007 г.	
			номи- наль- ный	реаль- ный		номи- наль- ный	реаль- ный		номи- наль- ный	реаль- ный		
Москва	133,4	153,0	1,147	0,930	185,5	1,101	1,038	203,0	1,094	1,026	1,522	1,003
Санкт-Петербург	78,6	81,1	1,032	0,837	88,3	1,073	1,011	95,0	1,076	1,009	1,209	0,797
Московская область	62,3	71,5	1,148	0,931	78,1	1,070	1,008	84,3	1,079	1,012	1,353	0,892
Екатеринбург	64,1	53,0	0,827	0,671	63,8	1,150	1,084	70,1	1,099	1,031	1,094	0,721
Ростов-на-Дону	52,0	48,4	0,931	0,755	55,8	1,105	1,041	62,8	1,125	1,055	1,208	0,796
Нижний Новгород	49,0	46,4	0,947	0,768	47,0	1,026	0,967	61,3	1,304	1,223	1,251	0,825
Казань	40,7	38,0	0,934	0,757	51,5	1,198	1,129	н/д	—	—	—	—
Тюмень	53,7	43,1	0,803	0,651	53,0	1,167	1,100	59,4	1,121	1,052	1,106	0,729
Новосибирск	59,0	45,5	0,771	0,625	50,8	1,022	0,963	59,1	1,163	1,091	1,002	0,661
Тверь	44,9	46,1	1,027	0,833	52,5	1,061	1,000	57,8	1,101	1,033	1,287	0,848
Ярославль	46,9	41,1	0,876	0,711	50,5	1,180	1,112	57,6	1,141	1,070	1,228	0,809
Иркутск	н/д	46,0	—	—	50,2	1,031	0,972	57,2	1,139	1,068	—	—
Красноярск	54,3	40,3	0,742	0,602	48,8	1,122	1,057	56,2	1,152	1,081	1,035	0,682
Пермь	56,8	42,4	0,746	0,605	48,4	1,098	1,035	53,4	1,103	1,035	0,940	0,620
Владимир	н/д	41,6	—	—	46,7	1,099	1,036	51,3	1,099	1,031	—	—
Кемерово	45,8	40,3	0,880	0,714	44,4	1,094	1,031	50,2	1,131	1,061	1,096	0,722
Новгород	н/д	40,2	—	—	42,7	1,070	1,008	н/д	—	—	—	—
Уфа	45,8	41,0	0,895	0,726	49,2	1,121	1,057	н/д	—	—	—	—
Барнаул	н/д	34,4	—	—	40,2	1,145	1,079	48,1	1,197	1,123	—	—
Чебоксары	н/д	32,0	—	—	39,1	1,157	1,090	48,1	1,230	1,154	—	—
Ижевск	45,4	33,3	0,733	0,595	39,6	1,135	1,067	46,4	1,172	1,099	1,022	0,674
Рязань	36,9	35,4	0,959	0,778	40,8	1,082	1,020	46,2	1,132	1,062	1,252	0,825
Омск	44,2	33,4	0,756	0,613	38,2	1,076	1,014	44,7	1,170	1,098	1,011	0,667
Челябинск	н/д	37,2	—	—	39,9	1,073	1,011	44,4	1,113	1,044	—	—
Тольятти	н/д	н/д	—	—	37,9	—	—	43,5	1,148	1,077	—	—
Стерлитамак (Башкортостан)	26,3	22,9	0,871	0,706	28,5	1,203	1,134	40,3	1,414	1,326	1,532	1,001
Ульяновск	30,5	31,0	1,016	0,824	34,2	1,075	1,013	39,9	1,167	1,095	1,308	0,862
Ставрополь	н/д	33,1	—	—	31,6	1,036	0,976	34,9	1,104	1,036	—	—
Шахты (Ростовская область)	22,1	27,0	1,222	0,990	27,6	1,049	0,989	30,3	1,098	1,030	1,371	0,904

Закономерен вопрос о том, насколько преодолены последствия кризиса к настоящему времени.

В декабре 2012 г. цены во всех городах выборки были больше минимальных значений, наблюдавшихся в период 2007–2010 гг. Наиболее заметным превышением минимумов выделялись Стерлитамак (более 75%), Барнаул (около 53%), Ярославль (около 43%), Красноярск и Ижевск (около 41%). Наиболее скромным относительно минимума был рост цен в Подмосковье, Санкт-Петербурге и Шахтах (17–18%).

Однако превышение предкризисных максимумов было характерно лишь для меньшей части выборки – Стерлитамак (38,5%), Тюмень и Барнаул (около 12%), Рязань (10%), Ульяновск (более 8%), Москва (6%), Ярославль (5,5%), Екатеринбург (более 4%). В то же время уровень цен декабря 2007 г. превышен во всех городах, кроме Перми. Здесь группу лидеров образуют Москва, Стерлитамак (более 52–53%), Шахты (более 37%), Подмосковье (более 35%), Ульяновск (около 31%).

Одним из наиболее интересных результатов развития рынка жилья в условиях кризиса и посткризисный период можно считать относительное удешевление жилья на вторичном рынке с учетом инфляции. Цены на него за 5 лет (2008–2012 гг.) в реальном выражении (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за указанные 5 лет 51,7% (2008 г. – 1,131, 2009 г. – 1,088, 2010 г. – 1,088, 2011 г. – 1,061, 2012 г. – 1,066)) упали почти во всех городах выборки, исключая Москву и Стерлитамак. В лидерах удешевления (более чем на 30%) оказались Пермь, Омск, Ижевск, Красноярск.

Таким образом, подводя итог, можно отметить, что к декабрю 2012 г. в 9 городах (Нижний Новгород, Екатеринбург, Ярославль, Москва, Ульяновск, Барнаул, Рязань, Тюмень, Стерлитамак) из 21¹, представленного в выборке, цены достигли предшествующего максимума и превысили его. Три города (Ростов-на-Дону, Омск, Шахты) вплотную приблизились к этой величине. Еще в 9 городах уровень цен отставал от нее на 7–16% (рис. 13).

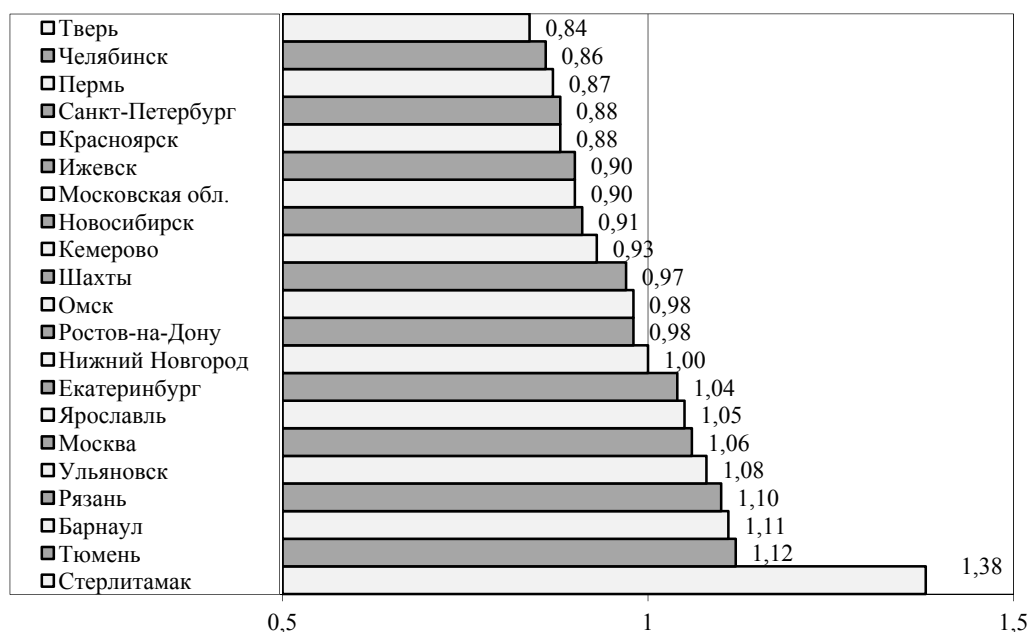


Рис. 13. Индексы цен на вторичном рынке жилья в декабре 2012 г. относительно ранее достигнутого максимума

Проведенное изучение закономерностей посткризисного восстановительного роста цен позволяет заключить, что в среднем их уровень быстрее восстанавливается в городах с меньшим и средним падением.

Однако разброс в темпах восстановления цен достаточно велик, что определяется как объективными различиями в социально-экономическом положении регионов, так и

¹ Вся выборка, представленная в табл. 25–28, включает около 30 городов. Однако далеко не по всем из них имеются данные, позволяющие делать необходимые сопоставления.

специфическими факторами, влияющими на состояние рынка жилья в отдельном регионе.

Отметим некоторые из них применительно к конкретным городам. Например, в Стерлитамаке аналитики отмечают рост инвестиционных (спекулятивных) сделок, что подхлестывает рост цен. В Казани небывалый рост цен связывают с празднованием тысячелетия города, а также подготовкой к проведению Универсиады в 2013 г. В Санкт-Петербурге произошло вымывание дешевого предложения, и в условиях снижения темпов роста доходов населения снизился спрос на ипотечные кредиты, что способствовало торможению роста цен.

В Москве же, где растет доля предложения массового жилья и снижается доля престижного, напротив, резко выросло количество ипотечных сделок (в связи с большей доступностью ипотечных кредитов уменьшенного размера), превысив докризисные максимумы, что способствовало росту цен. В российской столице в 2012 г. число ипотечных сделок увеличилось на 29%, а всего в кредит покупалась каждая третья квартира (почти 32 тыс. из 96,7 тыс. сделок)¹. И активность рынка в Москве по общему количеству сделок купли-продажи, по данным Росреестра, выросла на 6% против 6,5% в 2011 г. и 53,9% в 2010 г.².

Динамика цен на первичном рынке жилья

Сопоставление цен на вторичном и первичном рынках показывает, что в целом динамика цен на первичном рынке жилья была близка к динамике цен вторичного рынка. Однако с началом кризиса в Москве, Ижевске застройщики не спешили начинать снижение цен, несмотря на катастрофическое падение спроса. В других городах их ценовая политика была более разумной, что способствовало поддержанию оборотов рынка.

В итоге после возвращения на траекторию роста цены на первичном рынке в Москве осенью 2011 г. превысили отметку в 200 тыс. руб. за кв. м и ранее достигнутый максимум, стабильно опережая его на протяжении всего 2012 г. (в декабре – более чем на 13%). В Тюмени эта величина была превышена в первые месяцы 2012 г., а к концу года превышение составило более 11%. В Подмосковье, Нижнем Новгороде и Новосибирске достижение максимума произошло только в завершающем квартале 2012 г. В Санкт-Петербурге, Рязани, Перми и Ижевске индекс цен первичного рынка к ранее достигнутому максимуму находился в диапазоне от 0,86 до 0,93.

Как и годом ранее, цены на вторичном рынке жилья в большинстве городов были выше, чем на первичном. Явным исключением выступала Москва, где средняя удельная цена жилья на вторичном рынке в 2012 г. была на 12–16% ниже, чем на первичном. В Челябинске эти показатели были довольно близки.

¹ В целом же стране, по данным Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), доля ипотечных сделок составила примерно 20% (в 2011 г. – 17,6%).

² Жить в кредит не запретишь. РБК daily, 14.01.2013.

В остальных городах в 2012 г. средняя цена на вторичном рынке была выше, чем на первичном, колеблясь в течение года в довольно большом диапазоне: в Нижнем Новгороде – на 4–8%, в Ижевске – на 7–13%, в Перми – на 7–20%, в Санкт-Петербурге – на 12–17%, в Московской области – на 18–27%, в Тюмени – на 19–21%, в Новосибирске – на 16–24%, в Рязани – на 16–33%.

Основным фактором, определяющим такое соотношение, являются прежде всего количественные и качественные различия в структуре жилого фонда на этих рынках.

Так, в Москве на первичном рынке около половины предложения составляют квартиры в домах повышенной комфортности (бизнес-класса и элитного класса), расположенные, как правило, в центральных и других престижных районах. В других городах основную массу предложения составляют дома массового класса (экономкласс и комфорт-класс), которые хотя и отличаются по качеству проекта в лучшую сторону от домов старого жилищного фонда, но расположены по преимуществу в отдаленных от центра города районах, в микрорайонах с отсутствующей или неразвитой транспортной и социальной инфраструктурой.

Другим фактором, работающим на снижение уровня цен в новостройках относительно готового жилья, являются скидки застройщиков (от 20 до 40% от предполагаемой цены квартир после сдачи объектов в эксплуатацию) при приобретении покупателями жилья в виде договоров долевого участия на ранних стадиях строительства. Разумеется, имеются и противоположные примеры: в Екатеринбурге компания «Ренова-Строй» ввела в практику продажу квартир в районе «Академический» только после завершения строительства, а в Челябинске об этом объявила компания «Жилстрой-9». Однако это является, скорее, исключением.

Разумеется, соотношение цен на первичном и вторичном рынках жилья, изменяясь во времени, зависит не только от качества строящегося жилья, но также и от состояния рынка: во время кризиса застройщики разных регионов своей ценовой политикой по-разному реагировали на изменение спроса.

Весьма интересны различия между Москвой и Подмосковьем в используемых схемах приобретения жилья на первичном рынке.

По данным за 2012 г., преобладающим в Московской области являлся механизм долевого участия в соответствии с требованиями известного закона № ФЗ-214 (89% всех сделок), тогда как в Москве долевое участие охватывало менее половины рынка (46%), хотя, по данным столичного Росреестра, в 2012 г. было зарегистрировано в 2,7 раза больше таких сделок (12 107), нежели годом ранее. Во многом относительно слабая распространенность долевой схемы заменялась в Москве покупкой жилья по предварительному договору (около 1/3 всех сделок против символического 1% в Подмосковье) и существенно большим распространением жилищно-строительной кооперации (ЖСК) (20% против 8% в Подмосковье). Приобретение квартиры по простому договору купли-

продажи по аналогии со сделкой на вторичном рынке занимает мизерную долю первичного рынка (1% – в Москве и 2% – в Московской области)¹.

Указанные различия внутри столичного региона хорошо иллюстрируют взаимосвязь между качественными различиями в структуре вводимого в строй жилого фонда и применяемыми схемами приобретения жилья. В основе более слабого распространения долевой схемы в Москве лежит на порядок больший (по сравнению с Московской областью) удельный вес элитного жилья и жилья бизнес-класса, покупатели которого не нуждаются в договорах долевого участия. В Подмоскovie же, где в новостройках преобладает жилье экономкласса, покупатели, как правило, настаивают на регистрации таких договоров, что не спешат делать московские застройщики без особых стимулов со стороны покупателей дорогого жилья.

В отличие от механизма долевого участия, предусматривающего специальные нормы по защите прав дольщиков², покупка жилья по предварительному договору является более рискованной в силу того, что его предметом является только намерение сторон, а законными такие сделки считаются при условии наличия у застройщика разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Известная вероятность банкротства продавца, как и в случае с долевым участием, дополняется рисками двойных продаж.

Участие в жилищно-строительной кооперации, имея в качестве основного достоинства возможность долговременной выплаты пая, предполагает вступление в право собственности только после ее полного завершения, обязанность уплаты членских взносов, зависимость от решений общего собрания с риском исключения из его членов без объявления причин, вероятность столкнуться с увеличением стоимости квартиры в силу отсутствия у ЖСК обязательств по ее фиксации, как и по устранению строительных дефектов.

Помимо указанных схем потенциально возможно использование еще двух: жилищно-накопительные кооперативы и договора инвестирования. Однако на рынке новостроек они фактически отсутствуют по причине сложности первой из них и ограничения привлечения средств по договорам инвестирования только юридическими лицами³.

6.5.4. Жилищное кредитование

На 1 декабря 2012 г., по данным ЦБ РФ, 664 кредитные организации предоставили с начала года 611 487 ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) на сумму 904,56 млрд руб., что на 47,3% превышает объем ИЖК, предоставленных на 1 декабря 2011 г., и на

¹ Грекова О. Чрезвычайные метры // Московский комсомолец, 15–21 февраля 2013 г.; Новая Москва принесла столице рекорд по продаже квартир, <http://news.rambler.ru>, 14 января 2013 г.

² Регистрация застройщиком прав собственности или аренды на земельный участок, получение им разрешения на строительство и опубликование проектной декларации, регистрация договоров долевого участия в Росреестре, обязанность застройщика по выплате неустойки при нарушении обязательств, право покупателя требовать безвозмездного устранения строительных дефектов, компенсации за самостоятельный ремонт или уменьшения стоимости квартиры.

³ До принятия поправок в закон № ФЗ-214 договора инвестирования могли заключать и физические лица.

37,93% больше, чем за весь предкризисный 2008 г. В III кв. 2012 г. выдано ИЖК на сумму 203,6 млрд руб., что на 35,76% больше, чем за III кв. 2008 г. (рис. 14).



* октябрь–ноябрь.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 14. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2006–2012 гг.

В III кв. 2012 г. доля ИЖК в объеме потребительского кредитования выросла на 0,98 п.п. по сравнению с III кв. 2011 г. и достигла 14,25% (рис. 15). Объем потребительского кредитования в III кв. 2012 г. (1889,5 млрд руб.) превысил максимальное докризисное значение за II кв. 2008 г. на 48,14%.



* октябрь–ноябрь 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 15. Динамика объема ИЖК, предоставленных физическим лицам за квартал, в % от объема потребительских кредитов за квартал, 2006–2012 гг.

По данным Росреестра, доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, растет с 2009 г. По данным за 2012 г., каждая пятая сделка с жильем обременена ипотекой (табл. 30).

Таблица 30

Доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, %

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Январь–ноябрь 2012
4,2	9,5	15,6	16,9	11,9	14,6	17,6	20,5

Источник: ОАО «АИЖК»; по данным Росреестра.

Объем предоставленных ИЖК составил 1,59% на 1 октября 2012 г. от соответствующего значения ВВП против 1,31% за 2011 г. Наибольшего значения в долях ВВП этот показатель достигал в 2007 г. (1,67% ВВП) (рис. 16). Задолженность по ИЖК составила 4,11% на 1 октября 2012 г. от соответствующего значения ВВП, что превышает на 1,4 п.п. показатель за 2011 г. и на 1,51 п.п. – наибольшее предкризисное значение 2008 г.



*январь–сентябрь 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 16. Динамика ипотечного жилищного кредитования в % от ВВП, 2005–2012 гг.

В 2012 г. продолжились рост остаточной задолженности по ИЖК в рублях и снижение доли просроченной задолженности по ИЖК в рублях в остаточной задолженности (рис. 17). На 1 декабря 2012 г. по сравнению с 1 декабря 2011 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 42,41% и составила 1797,73 млрд руб., а просроченная задолженность уменьшилась на 4,65% и составила 24,8 млрд руб., или 1,38% от остаточной

задолженности. В эти же сроки остаточная задолженность по ИЖК в иностранной валюте уменьшилась на 23,22% и составила 125,73 млрд руб., а просроченная задолженность увеличилась на 0,75% и составила 19,3 млрд руб., или 15,35% от остаточной задолженности (рис. 17). Доля суммарной просроченной задолженности от суммарной остаточной задолженности снизилась и на 1 декабря 2012 г. составила 2,29%.



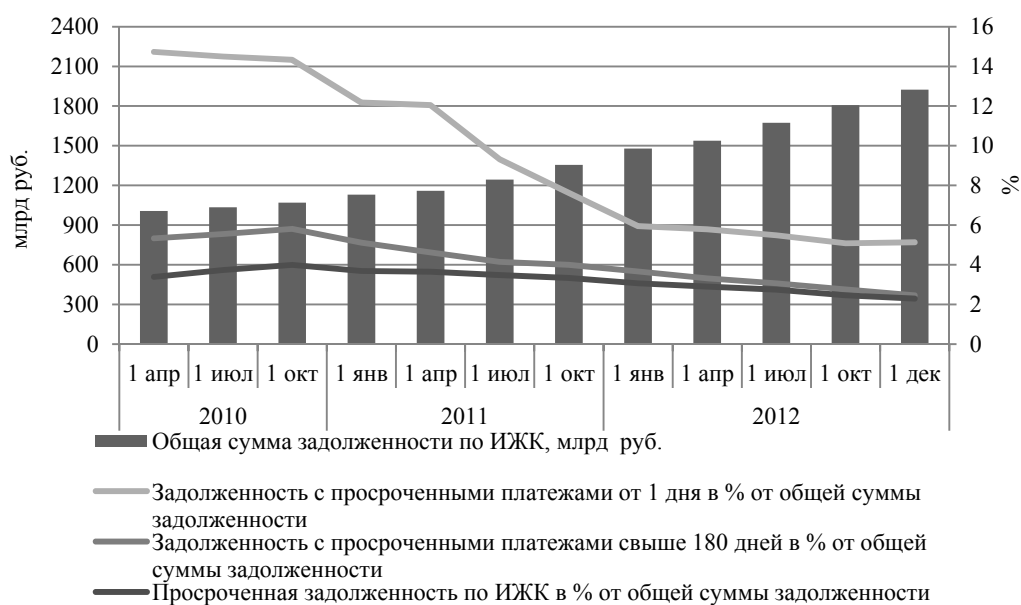
*на 1 декабря 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 17. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам, 2007–2012 гг.

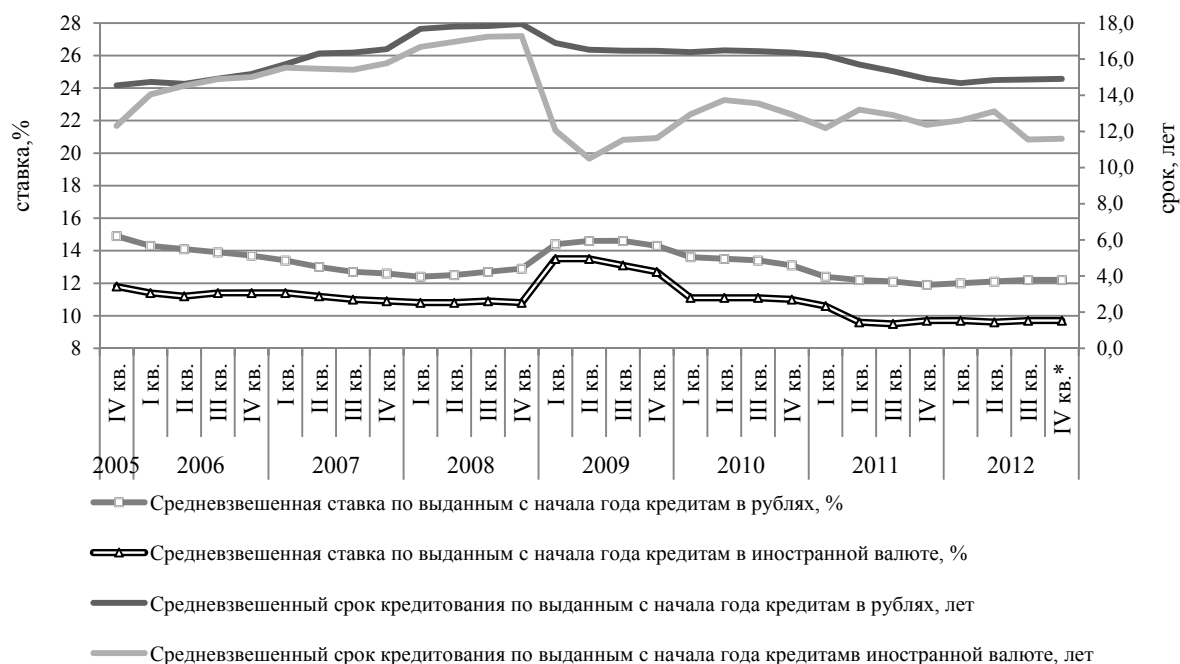
В 2012 г. продолжилось увеличение как остаточной задолженности по ИЖК, не имеющим просроченных платежей, так и ее доли в общей сумме задолженности (рис. 18). На 1 декабря 2012 г. доля такой задолженности (1824,8 млрд руб.) в общей сумме задолженности составила 94,87%, что на 0,81 п.п. больше, чем на 1 января 2012 г. Доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность дефолтных кредитов) в общей сумме задолженности уменьшилась на 1 декабря 2012 г. относительно 1 января 2012 г. на 1,2 п.п.

Снижение средневзвешенной ставки по выданным с начала года ИЖК в рублях, имевшее место на протяжении 2010 и 2011 гг., сменилось в 2012 г. ростом с 11,9% на 1 января 2012 г. до 12,2% на 1 декабря 2012 г. (рис. 19). Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте увеличивается с 9,4% на 1 марта 2012 г. до 9,7% на 1 декабря 2012 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в рублях на 1 декабря 2012 г. составил 14,91 года, а по ИЖК в иностранной валюте на 1 декабря 2012 г. составил 11,59 года.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 18. Динамика задолженности по ипотечным жилищным кредитам и просроченной задолженности по срокам задержки платежей, 2010–2012 гг.

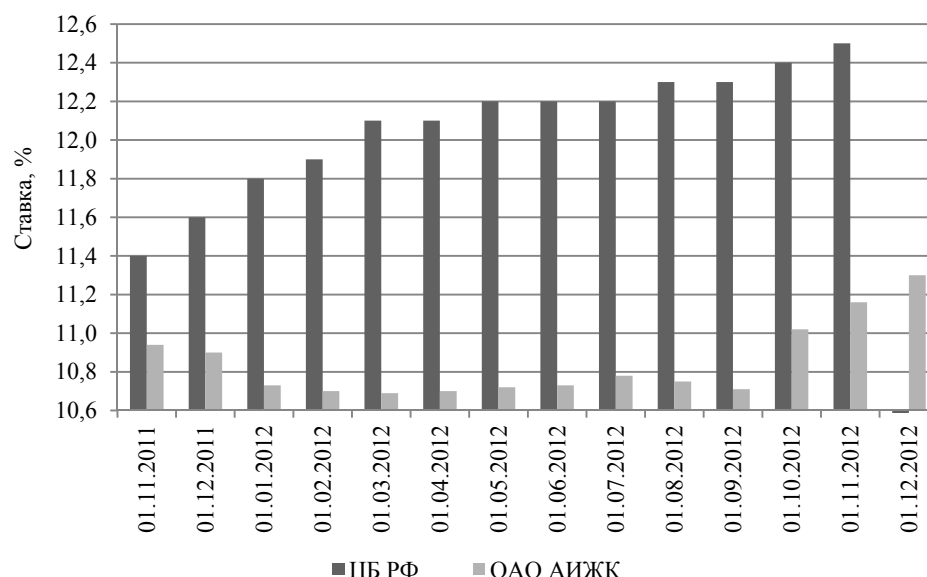


*на 1 декабря 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 19. Средневзвешенные данные по ИЖК, выданным с начала года, в рублях и иностранной валюте, 2004–2012 гг.

По данным ЦБ РФ, по России в целом средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях выросла с 11,4% в ноябре 2011 г. до 12,5% в ноябре 2012 г. (рис. 20). По данным ОАО «АИЖК», средневзвешенная ставка по рефинансированным в течение месяца ИЖК в рублях начала расти позже и увеличилась с 10,7% в апреле 2012 г. до 11,3% в декабре того же года.



Источник: данные ЦБ РФ и ОАО «АИЖК».

Рис. 20. Динамика средневзвешенной процентной ставки по выданным в течение месяца ИЖК в рублях, ноябрь 2011 г. – декабрь 2012 г.

Доля первой группы из 5 кредитных организаций с наибольшими активами в общем объеме предоставленных за год ИЖК снизилась на 1 ноября 2012 г. до 52,18% против 53,76% в 2011 г. и 54,02% в 2010 г. (рис. 21). Доля второй группы из 15 кредитных организаций увеличилась на 1 ноября 2012 г. до 22,39%. При общей тенденции к снижению доли просроченной задолженности в общей задолженности по России вторая группа кредитных организаций на 1 декабря 2012 г. сохраняет наибольшее значение доли просроченной задолженности (3,5%), т.е. имеет наиболее рискованный портфель ИЖК. На 1 декабря 2012 г. две первые группы охватывают три четверти рынка ИЖК (74,58%).

На 1 декабря 2012 г. доля объема выданных с начала года ИЖК в иностранной валюте в общем объеме ИЖК снизилась до 1,33%, а доля задолженности по ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности – до 6,54%. Наряду с этим доля просроченной задолженности по ИЖК в иностранной валюте в суммарной просроченной задолженности варьирует в пределах 44% (рис. 22).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 21. Динамика объемов выданных ИЖК и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов, 2010–2012 гг.



*январь–ноябрь 2012 г.

Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 22. Соотношение рубля/валюта по ипотечным жилищным кредитам, 2005–2012 гг.

По экспертной оценке ОАО «АИЖК», доля ипотечного кредитования на первичном рынке жилья растет и в январе–ноябре 2012 г. составила 20,0% от общего объема ИЖК, превысив показатель 2011 г. на 5,0 п.п. (табл. 31).

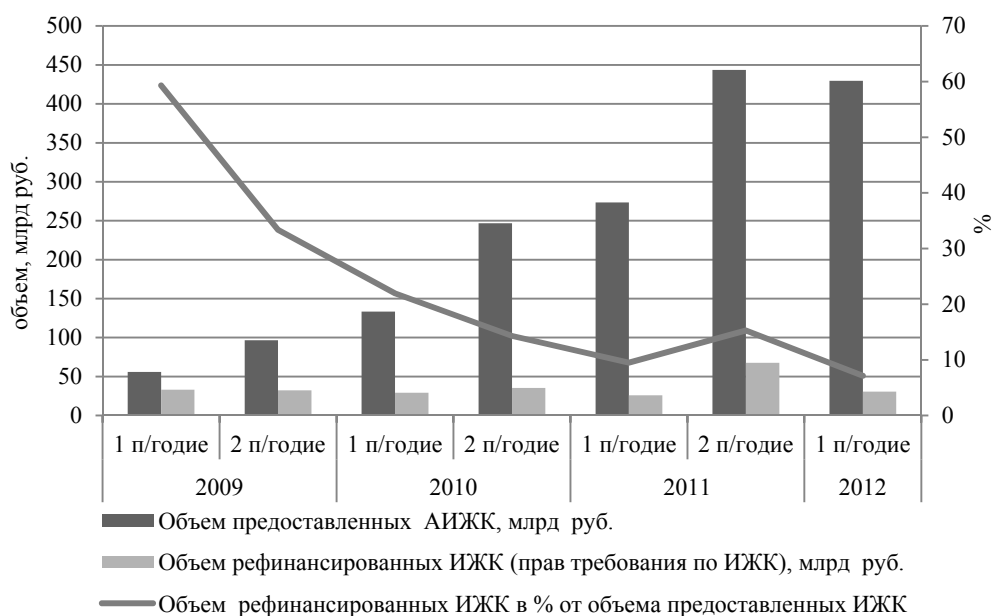
Таблица 31

Динамика ИЖК на первичном и вторичном рынках жилья

	2008	2009	2010	2011	январь– ноябрь 2012 г.	Прогноз: 2013 г.
Ипотечные кредиты на приобретение жилья на вторичном рынке						
Сумма кредита, млрд руб.	534,9	136,9	340,1	609,4	723,6	760–920
Число кредитов, тыс. шт.	285,1	116,7	270,2	445	489,2	507–613
Площадь жилья, млн кв. м	13,5	3,7	8,1	16,3	18,8	21–24,3
Ипотечные кредиты на приобретение жилья на первичном рынке						
Сумма кредита, млрд руб.	120,9	15,6	38,8	107,5	180,9	190–230
Число кредитов, тыс. шт.	64,4	13,3	30,8	78,5	122,3	127–153
Площадь жилья, млн кв. м	3,3	0,5	1,2	3,2	5,4	5,9–6,8
Объем первичного рынка ИЖК в % от общего объема предоставленных ИЖК						
Сумма кредита	18,4	10,2	10,2	15,0	20,0	20,0
Число кредитов	18,4	10,2	10,2	15,0	20,0	20,0
Площадь жилья	19,6	11,9	12,9	16,4	22,3	21,9

Источник: экспертная оценка ОАО «АИЖК».

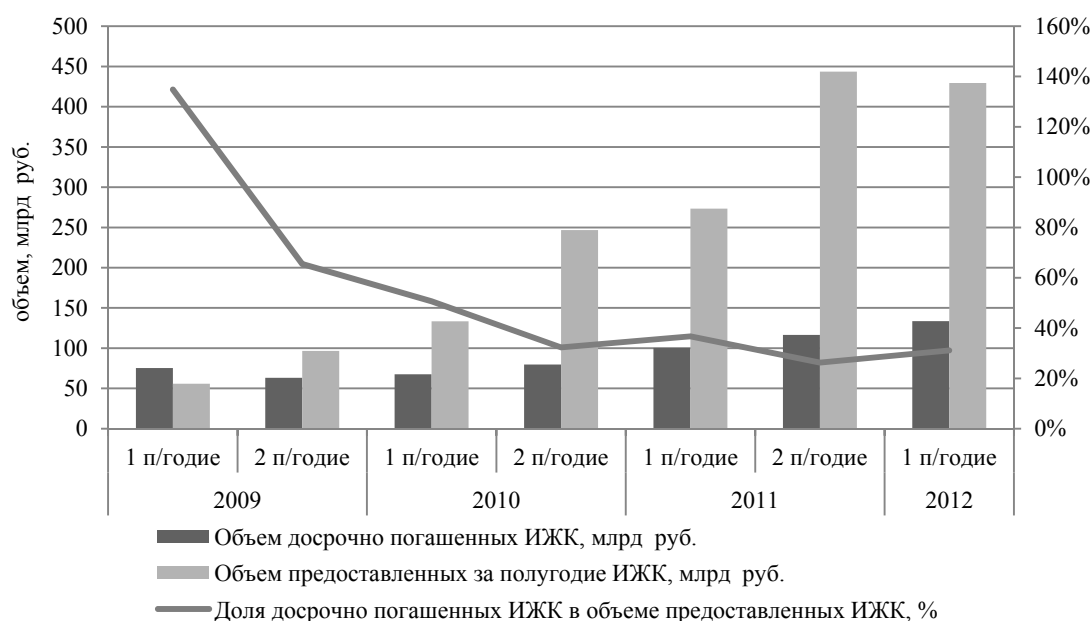
В первом полугодии 2012 г., по данным ЦБ РФ, 131 организация (из них 30 кредитные) рефинансировала ИЖК с продажей пула (прав требования по ипотечным жилищным кредитам) на сумму 30,71 млрд руб. (рис. 23), что составило 7,15% от объема предоставленных за первое полугодие ИЖК. На долю кредитных организаций пришлось 29,56% объема рефинансирования, а на долю 92 специализированных организаций-резидентов – 65,5% объема рефинансирования.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 23. Динамика рефинансирования ИЖК (прав требования), 2009–2012 гг.

На 1 июля 2012 г. досрочно погашено средствами заемщиков ИЖК на 108,65 млрд руб., что на 35,13% больше, чем на 1 июля 2011 г. От объема предоставленных в первом полугодии кредитов эта сумма составила 25,3%. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено 2,05 млрд руб. (рис. 24).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 24. Динамика досрочного погашения ИЖК, 2009–2012 г.

В 2012 г. ОАО «АИЖК» рефинансировало 45 489 ипотечных кредитов в рублях на сумму 61,39 млрд руб. (табл. 32), превышающую итог 2011 г. на 10,14 млрд руб. Ставка выкупа агентством закладных составила в январе–ноябре 2012 г. 10,63% (по стандартным продуктам: «Стандарт», «Новостройка», «Молодые учителя – стандарт», «Молодые ученые» и «Военная ипотека»), что на 1,57 п.п. меньше, чем средневзвешенная за этот же период времени ставка по данным ЦБ РФ по Российской Федерации.

Таблица 32

Выкуп ОАО «АИЖК» закладных в 2012 г. (на 1 января 2013 г.)

	По всем продуктам	Стандартный продукт	Военная ипотека	Материнский капитал	Новостройка	Прочие
Выкуп закладных, шт.	45489	27587	8313	4279	5223	87
Выкуп закладных, тыс. руб.	61390454	32505840	16593420	5913840	6113801	263553
Средняя стоимость закладной, тыс. руб.	1350	1178	1996	1382	1171	3029

Источник: данные ОАО «АИЖК».

По данным ОАО «АИЖК», за период с 1 октября 2009 г. по 1 декабря 2012 г. в рамках программы «Стимул» агентством приняты обязательства на сумму 79,93 млрд руб., из которых 17,08 млрд руб. уже вложены в исполнение обязательств. Из 54,26 млрд

руб., выданных банками юридическим лицам на жилищное строительство в рамках программы «Стимул» под среднюю ставку 12,75%, агентство рефинансировало 33,39 млрд руб. по ставке 7,71%.

По данным ОАО «АИЖК», жилищную ипотеку молодым учителям по программе, предложенной агентством в сентябре 2012 г., выдают лишь в 12% регионов. По условиям программы при относительно низкой ставке в 8,5% заемщики могут получить совместное (федерального казначейства и региональных бюджетов) субсидирование по кредиту при 10%-м первоначальном взносе. Главным препятствием, наряду с низкими зарплатами учителей, являются сложности с выделением средств из региональных бюджетов.

6.5.5. Перспективы развития рынка жилья

Прогнозирование динамики ценообразования на российском рынке жилья в предшествующие годы исходило из того, что в 2010 г. на нем наступила стабилизация цен, а начало роста цен ожидалось в 2011–2012 гг., причем рост ожидался не столь быстрым, как в 2000–2001 гг. (форма тренда – L).

Прогноз на 2011 г. и последующие годы выполнялся по новой методике, в основе которой лежала зависимость темпов роста цен от темпов роста среднедушевых доходов для различных типов рынка^{1,2}.

По этой же методике выполнялся прогноз на 2012 и 2013 гг.

Данные по темпам роста реальных доходов населения и ожидаемой инфляции были взяты из Среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ на 2011 г. и на 2012–2013 гг.³ и соответствующих региональных прогнозов, в которых динамика основных социально-экономических показателей была близка к среднероссийской, за исключением Пермского края⁴. Тип рынка на 2012 г. был принят для Москвы – развивающийся, для Санкт-Петербурга, Московской области – стабильный в первом полугодии и развивающийся во втором полугодии, а для Перми (с учетом пониженного роста реальных доходов, а также повышенной инфляции) – стабильный на протяжении всего года.

Сопоставление фактических данных и прогноза на 2012 г. показывает, что он в основном подтвердился. В Москве, Санкт-Петербурге и Московской области имело место

¹ Стерник Г.М., Стерник С.Г. Типология рынков недвижимости по склонности к образованию ценовых пузырей // Имущественные отношения в РФ. 2009. № 8. С. 18–28.

² Стерник Г.М. Методика прогнозирования цен на жилье в зависимости от типа рынка // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 1. С. 43–47.

³ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг. http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20100923_07. Показатели уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011–2013 гг. http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20101217_03.

⁴ Исходные условия для формирования вариантов развития экономики Пермского края на период до 2012 г. (основные сценарные условия). <http://www.gorodperm.ru>. В них предусматривается замедленный темп прироста реальных доходов населения (2%) и более высокая инфляция на региональном уровне (12,5%).

незначительное отклонение от прогноза в меньшую сторону, связанное с меньшим по сравнению с правительственным прогнозом ростом доходов населения.

Прогноз на 2013 г. рассчитан по той же методике и при исходных данных о темпах роста доходов населения, заложенных в правительственной Среднесрочной программе, и представлен на *рис. 24*.

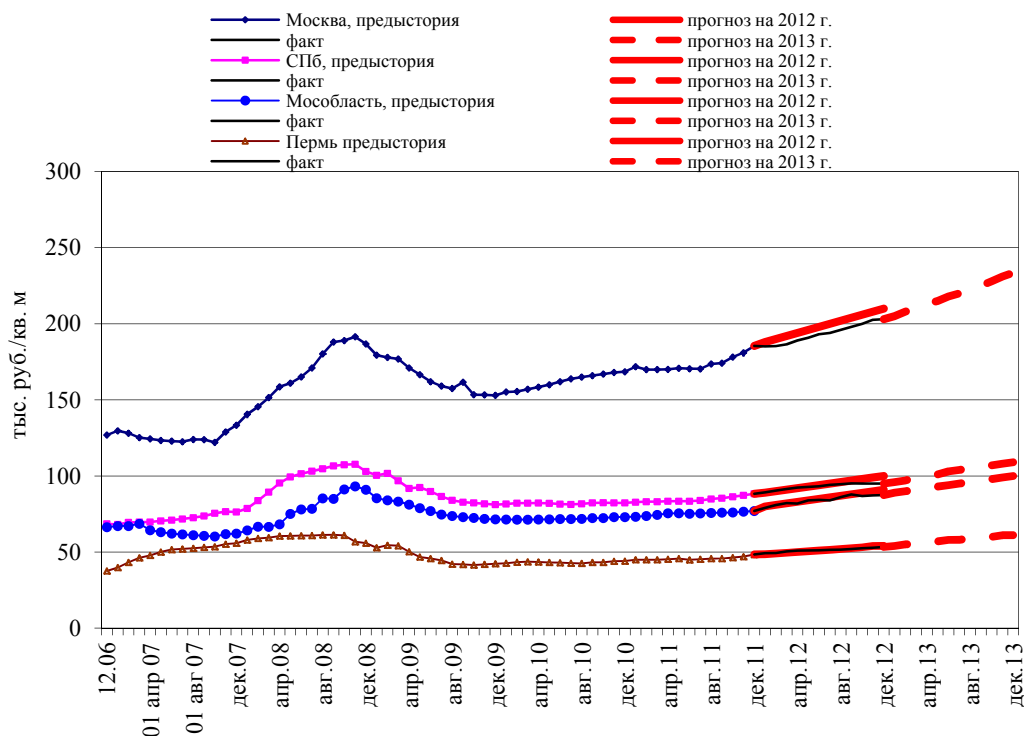


Рис. 25. Прогноз цен предложения на вторичном рынке жилья

Исходя из текущей макроэкономической ситуации (сравнительно высокие цены на нефть, укрепляющийся рубль, сокращение оттока капитала, несколько уменьшающаяся инфляция), в 2013 г. можно ожидать небольшое повышение доходов населения, что является основным фактором для динамики цен на рынке жилья. Темпы роста цен на рынке жилья могут вырасти при дальнейшем увеличении доходов населения. При сохранении же динамики этого показателя, характерной для 2012 г., можно ожидать, что рост цен в Москве и остальных городах составит от 8 до 14%.

Таким образом, в целом на российском рынке жилья в 2012 г. наблюдалось хоть и медленное, но уверенное восстановление цен и объемов ввода жилья.

В рамках анализируемой выборки в более чем 40% городов из тех, по которым имеются данные, достигнуты и превышены предыдущие максимальные значения цен на вторичном рынке, в остальных выход на этот уровень вполне реален в течение 2013–2014 гг. Можно ожидать, что возвращение к докризисному уровню произойдет в Шахтах, Омске, Кемерове в начале 2013 г., в Новосибирске, Московской области, Ижев-

ске – в конце наступившего года, а в Красноярске, Санкт-Петербурге, Перми, Челябинске, Твери – в первом полугодии 2014 г.

6.6. Военная экономика и военная реформа в России

Начало 2012 г. в Вооруженных Силах (ВС) было омрачено чрезвычайным происшествием с ракетной атомной подводной лодкой (АПЛ) К-84 «Екатеринбург» и его тяжкими последствиями. Случившийся за три дня до Нового года в ходе сварных работ при внеплановом ремонте пожар на АПЛ, не выгрузившей вопреки требованиям безопасности боекомплект баллистических ракет и торпед, поставил под угрозу безопасность не только экипажа и работников судоремонтного завода № 82 в Рослякове, но и целого региона с ближним зарубежьем¹. После этого, за полтора месяца до передачи полномочий Верховного главнокомандующего, Д. Медведев заявил, что «реформирование Вооруженных Сил практически завершено»². Однако запланированной наверху сенсации не случилось – общественное мнение достаточно единодушно склонилось в пользу продолжения военной реформы. Новые, ранее игнорируемые направления реформы поставлены в повестку дня вскрывшимися фактами коррупции в руководстве Минобороны, приведшими к неожиданной его смене в ноябре, что, возможно, стало главной российской новостью 2012 г.

6.6.1. Военно-кадровая и социальная политика

Военно-кадровая политика, осуществлявшаяся в РФ в 2012 г., существенно отличалась от ориентиров, которые намечались руководством страны в конце 2008 г. Выяснилось, что качество обоснования руководством ВС соответствующих замыслов было низким, не основанным на учете демографических и экономических факторов. В результате вновь организованные тогда бригады к весне 2012 г. оказались лишь частично боеспособными из-за низкой укомплектованности.

Ситуация с призывом в целом не ухудшилась, если не принимать во внимание, что призывать стали вдвое меньше того количества, которое называлось бывшим начальником Генштаба как необходимое для нового «облика» ВС. Из общего числа 155570 чел., призванных весной 2012 г. на военную службу, 35 600, или 22,9%, имели высшее образование, что, несомненно, способствовало улучшению боевой подготовки и правопорядка в ВС.

Несмотря на сокращение призыва, осталась нерешенной проблема уклонения от призыва. Весной 2012 г. теми или иными способами от службы в армии уклонились более 166 тыс. чел. Общее число лиц, находящихся в розыске за уклонение от военной службы, сократилось по сравнению с началом предшествующего года на 3,9 тыс. чел., или на 27%³.

¹ Лукин М., Сафронов-мл. И. Паленая лодка // Коммерсантъ Власть. 2012. № 6.

² Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. Стенограмма. Москва, 20 марта 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcript/14808> (дата обращения 21 марта 2012).

³ Тихонов А. «Уклонистов» все меньше // Красная Звезда. 2012. 4 февраля.

Такая же картина наблюдалась и осенью 2012 г., когда должно было быть призвано 140 140 чел. В целом за год призвано и отправлено в ВС и другие войска 295 710 чел. В результате, по заявлению представителя Счетной палаты РФ, в конце 2012 г. укомплектованность ВС личным составом составила 77%¹.

Своеобразие сложившейся ситуации с комплектованием ВС в том, что всем хорошо известно, что «переход к военной службе по призыву сроком на 1 год означает, что личный состав после обучения в школах младших специалистов и приобретения необходимых практических навыков эксплуатации военной техники нового поколения в воинских частях будет увольняться в связи с истечением установленных законодательством сроков службы по призыву, т.е. постоянно будет осуществляться обучение личного состава, а полностью обученных младших специалистов не будет»². Единственным реальным выходом из сложившейся ситуации является переход к комплектованию по контракту.

Поэтому сразу после вступления в должность президент В. Путин предписывает правительству РФ обеспечить «ежегодное, в течение пяти лет, увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек»³.

Однако безусловный приоритет в социальной политике по отношению к ВС президент по-прежнему отдал решению жилищной проблемы. Первые пункты процитированного выше указа требуют обеспечить «предоставление в 2013 г. в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации жилых помещений военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» и «формирование к 2014 г. фонда служебного жилья».

Ситуация с жильем в армии остается весьма далекой от благополучной. Так, из данных Счетной палаты следует, что победные реляции бывшего министра обороны о массовом расселении офицерских семей оказались весьма далеки от реального положения дел⁴. Преступно низкое качество планирования привело к тому, что 59,6 тыс. квартир оказались незаселенными из-за недоделок и инфраструктурных упущений. При этом в 2012 г. общий объем незавершенного строительства в Минобороны превысил 317 млрд руб., и на конец года не имели жилья 100 тыс. военнослужащих.

Главным достижением социальной политики в отношении ВС в 2012 г. стало значительное повышение размеров денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий. Возросли не только размеры, стало более современным и получение денежного довольствия посредством банковских платежных карт. Однако, к сожалению, почти полгода новую систему централизованного начисления денежного довольствия лихо-

¹ Укомплектованность – 77% // Военно-промышленный курьер. 2013. 13–19 марта (№ 10).

² Концепция новой ФЦП по переходу к комплектованию по контракту, утверждена председателем правительства В. Путиным 15.07.2008 г.

³ Указ от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

⁴ Гаврилов Ю. Квартиры посчитали // Российская газета. 2012. 4 декабря.

радило из-за различных сбоев. Ситуацией не преминули воспользоваться и мошенники – в едином расчетном центре Минобороны задержаны сотрудники, введшие в систему «мертвые души». Интересно, что весной 2012 г. существенные сбои и задержки возникли в работе системы централизованных расчетов денежного довольствия ВС Франции, с которой, как оказалось, и была скопирована новая российская система.

После смены руководства Минобороны некоторые увидели возможность пересмотра военно-кадровой политики. В частности, председатель Комитета по обороне Госдумы В. Комоедов предложил увеличить срок службы по призыву до полутора лет¹. Это вызвало негативную реакцию в обществе, поэтому предложение Комоедова повисло в воздухе. В целом же смена руководства Минобороны пока не добавила ясности российской военно-кадровой политике.

6.6.2. Военно-техническая политика

На протяжении всего 2012 г. государственная программа вооружения (ГПВ), гособоронзаказ и оборонно-промышленный комплекс (ОПК) находились в центре внимания российского военно-политического руководства.

Буквально в самом начале года, на совещании в Комсомольске-на Амуре 20 февраля, В. Путин, обращаясь к членам правительства, сказал: «Нам нужно не просто осваивать эти денежные ресурсы, не миллиарды и миллионы, и триллионы осваивать – там результат нужен. Нам нужно оружие в конечном итоге, поэтому отчитываться нужно будет не количеством освоенных миллиардов, а количеством единиц техники, новейшей техники, поставленной в войска и на флот»².

Следует напомнить, что 2012 г. был уже вторым годом реализации очередной программы вооружения. Планы первого года оказались невыполненными, долги, в том числе по авиационной технике, были перенесены на 2012 г., который, в свою очередь, начался с затруднений с размещением гособоронзаказа (с заключением контрактов). Кроме того, лишь в начале марта, с более чем годичным опозданием, была утверждена ФЦП «Развитие ОПК до 2020 г.».

Опубликованные летом стенограммы совещаний президента с командующими видами ВС по реализации соответствующих разделов ГПВ на 2011–2020 гг. и публикации в СМИ³ позволили уточнить ее показатели в части, касающейся Минобороны России (табл. 33).

¹ Владимир Комоедов: «Служить нужно 1,5 года и с 19 лет» // Известия. 2012. 23 ноября.

² Совещание о реализации государственной политики в области развития ОПК на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Стенограмма. Комсомольск-на-Амуре. 20 февраля 2012. URL: <http://www.government.gov.ru/docs/18194/> (дата обращения 21 февраля 2012 г.).

³ Сухоруков А.П. Основные контракты подписаны // Национальная оборона. 2012. № 12. URL: <http://www.oborona.ru/includes/periodics/armedforces/2012/0910/12389122/detail.shtml> (дата обращения: 10 октября 2012 г.); Никольский А. Тайна 4 трлн руб. // Ведомости. 2012. 4 июля (№ 122); Путин В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февраля.

Таблица 33

**Основные показатели государственной программы вооружения
Минобороны России на 2011–2020 гг.**

Программа, подпрограмма	Основные цели и показатели	Объем финансирования, трлн руб.
1	2	3
ГПВ, всего	Доля современных образцов вооружения и военной техники в войсках должна составить к 2016 г. 30%, а в 2020 г. – 70%	19,0
В том числе:		
- стратегические ядерные силы	Доля современных образцов в 2020 г. 75–80%, более 400 межконтинентальных баллистических ракет наземного и морского базирования, 8 ракетных подводных крейсеров стратегического назначения	1,0
- военный космос и войска воздушно-космической обороны (ВКО)	Доля современных образцов в 2020 г. в ВКО не менее 70%, около 100 космических аппаратов, 28 полковых комплектов С-400	4,0
- ВВС	Более 600 самолетов и свыше 1000 вертолетов	4,7
- силы общего назначения ВМФ	51 боевой надводный корабль, 16 многоцелевых подводных лодок, 90 судов обеспечения	4,4
- Сухопутные войска и ВДВ	10 бригадных комплектов «Искандер-М», 9 бригадных комплектов С-300В4, свыше 2300 танков, около 2 тыс. самоходных орудий, более 30 тыс. автомобилей	2,6
- Главные управления Минобороны	Доля современных образцов тыловой и специальной техники в 2020 г. не менее 65%	2,3

Примечание. 1. До 2015 г. предусмотрено 30% финансирования, в 2016–2020 гг. – 70%.

2. На закупки новой техники предназначается более 70% объема финансирования.

3. Объем финансирования Главных управлений Минобороны – балансирующая величина.

Формальные параметры российского ОПК впечатляют: 1353 предприятия и организации, расположенных в 64 субъектах РФ и обеспечивающих работой около 2 млн чел. (по другим данным – 1 млн 300 тыс.). Но результаты деятельности этого комплекса в РФ за год, за исключением роста продаж военной продукции за рубеж, незначительны.

Усилия по сохранению стратегических сил сдерживания характеризуются не только освоением бюджетных средств, что отмечалось в прошлые годы, но и материально ощущаемыми результатами: старые комплексы при надлежащем уходе и модернизации остаются действенным средством ядерного сдерживания, а тем временем им на смену приходят новые комплексы. Их доля в Ракетных войсках стратегического назначения (РВСН) сейчас составляет ориентировочно 25–30%, производство налажено. Главным достижением года следует считать начало оснащения РВСН многозарядными комплексами РС-24 «Ярс». Продолжается разработка других новейших наступательных средств. Учитывая то обстоятельство, что стратегические ядерные силы являются не только самым эффективным, но и самым дешевым по текущим затратам средством сдерживания, приоритет их развитию абсолютно верен.

В войсках Воздушно-космической обороны построена и в начале 2013 г. заступит на боевое дежурство новая РЛС в Армавире, которая будет контролировать воздушное и космическое пространство на южном стратегическом направлении.

Недовыполнение гособоронзаказа по средствам ВМФ является наиболее удручающим – и в 2012 г. он фактически провален, причем провален не первый год подряд. В 2012 г. ВМФ должен был получить 3 АПЛ – «Юрий Долгорукий», «Александр Невский» (обе – проекта 955 «Борей») и «Северодвинск» (проект 885 «Ясень»), а также

3 надводных корабля – корветы «Бойкий» и «Стойкий» и головной фрегат «Адмирал Горшков». А в итоге только первый ракетоносец нового проекта – «Юрий Долгорукий» – был передан в состав ВМФ в первые дни 2013 г. без штатных ракет «Булава-30»¹. Но при этом ведомственная пресса на протяжении всего 2012 г. рапортовала об успешной передаче в состав флота рейдовых буксиров и других вспомогательных судов.

В ВВС в 2012 г. завершено переоснащение трех авиационных и восьми вертолетных эскадрилий. Однако пока неизвестно, получены ли Минобороны все долги по заказу 2011 г. и планировавшиеся заказом 2012 г. 58 самолетов и 124 вертолета.

Сухопутные войска не получили 200 бронетранспортеров БТР-82 – полный комплект одной мотострелковой бригады – от Арзамасского машиностроительного завода, который предпочел продать их иностранному заказчику. Это сорвало около 60% гособоронзаказа 2011–2012 гг. на эти машины². Тем не менее автопарк Вооруженных Сил получил 3600 новых автомобилей многоцелевого назначения.

Оценить точно результаты выполнения гособоронзаказа 2012 г. постороннему наблюдателю невозможно, так как они тщательно замалчиваются всеми без исключения российскими официальными лицами. Однако даже один лишь провал флотского гособоронзаказа свидетельствует о серьезных проблемах с выполнением государственной программы вооружения на 2011–2020 гг. Следует полагать, что с учетом уже ставших известными к моменту подготовки данного обзора срывов поставок по флоту и по Сухопутным войскам гособоронзаказ 2012 г. даже в сокращенном в апреле виде – до 677,4 млрд руб.³ – в целом выполнен не более чем на 90%.

6.6.3. Реформирование системы материального обеспечения ВС РФ

Одними из главных достижений военной реформы считались переход на обеспечение ВС через аутсорсинг и избавление Минобороны от излишков недвижимого имущества с использованием вырученных финансовых средств на решение насущных проблем ведомства и военнослужащих.

Но уже с начала 2012 г. стали поступать тревожные сигналы. Выяснилось, что ОАО «Славянка», которому руководство Минобороны два года назад без всяких конкурсов передало все котельные, инфраструктуру и имущество военных городков, многие объекты своевременно не поставило на баланс и обслуживание, результатом чего стали многочисленные аварии котельных в отопительный сезон. При этом, как свидетельствуют правозащитные организации, в 2012 г. расширилась практика противоправ-

¹ ВМФ России в 2012 г. недополучил пять боевых кораблей // РИА Новости. 2013. 21 февраля.

² Михайлов А. Арзамасский завод сорвал поставки БТР-82 // Известия. 2013. 6 февраля.

³ Владыкин О. Гособоронзаказ урезан на 25 миллиардов рублей // Независимое военное обозрение. 2012. 27 апреля–17 мая (№ 14).

ного привлечения военнослужащих срочной службы к принудительному труду¹. А к ноябрю Следственный комитет РФ выявил и систему хищений в ОАО «Оборонсервис», в состав которого входила вышеупомянутая «Славянка».

Проблемы военных городков стали предметом особого правительственного совещания под председательством премьера Д. Медведева в конце июня 2012 г.² Острота ситуации объясняется тем, что за последние 20 лет численность Вооруженных Сил сократилась втрое, система их дислокации тоже изменилась очень существенно, сами же военные городки и обеспечивающая их инфраструктура оставались практически неизменными.

Порядок передачи недвижимости из одной формы собственности в другую сложен, предусматривает многочисленные согласительные процедуры и подготовку большого объема документов. В результате те военные городки, которые перестали использоваться по своему прямому назначению, финансировались исключительно по остаточному принципу. Как подтвердил на совещании министр обороны, в ведении Минобороны находится порядка 7,5 тыс. военных городков, из них уже 1644 военных городка не используются по прямому назначению, т.е. в настоящее время 5856 военных городков используется для нужд Министерства обороны. При этом дефицит средств – порядка 70 млрд руб., и эта сумма переходит из года в год как дефицит на следующий год. Масштаб проблемы управления недвижимым имуществом Минобороны характеризуется тем, что по состоянию на 1 июля 2012 г. было учтено 494279 объектов, из которых 15352 – земельные участки, 157103 – здания и сооружения и 321824 – квартиры.

Смена руководства Минобороны в ноябре 2012 г. позволила трезво взглянуть на перегибы предыдущего этапа реформирования и вернуть в организационно-штатную структуру общевойсковых бригад исключенные по странному недоразумению медицинские и ремонтные подразделения обеспечения.

6.6.4. Военно-финансовая политика

По завершении президентской избирательной кампании в ходе обсуждений в правительстве бюджетных проектировок на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг. Минфин России уже в мае предложил для сохранения макроэкономической стабильности снизить расходы на оборону и правоохранительную деятельность в период с 2014 по 2020 г. на 4,3 трлн руб. от ранее намеченных³. Спустя месяц стали известны и детали позиции финансового ведомства – для достижения этой цели

¹ Вахнина Л. Лишний солдат: Принудительный труд в Российской армии / Независимый доклад. М.: Группа общественных организаций «Лишний солдат», 2012. 77 с. URL: http://www.hro.org/files/lishniy_soldat_2012.pdf (дата обращения 25 февраля 2012).

² Совещание по вопросам передачи неиспользуемых объектов Министерства обороны в собственность регионов и муниципалитетов, а также подготовки военных городков к отопительному сезону. Стенограмма. Петровское, 26 июня 2012. URL: <http://government.ru/docs/19465/> (дата обращения 27 июня 2012).

³ Куликов С. Минфин ушел в глухую оборону // Независимая газета. 2012. 29 мая.

предлагалось сократить в том числе численность военнослужащих и приравненных к ним лиц на 20% в течение трех лет¹. И если планы сокращения военнослужащих все еще остаются на бумаге, то расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» в проекте федерального бюджета на 2013 г. в октябре были снижены по сравнению с запланированными год назад Федеральным законом от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ на 198,2 млрд руб. (или на 8,5%). Судя по этому, политика Минфина нашла достаточную поддержку у правительства.

Исполнение текущего федерального бюджета 2012 г. не отличалось от календаря 2011 г.: две существенные внутригодовые корректировки первоначальной версии² в июне³ и конце года⁴ и формальная июльская корректировка⁵ с изменениями в основном редакционного характера, вызванными сменой официальных наименований юридических лиц – получателей средств федерального бюджета.

В результате указанных изменений к концу бюджетного года ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» возросли на 1,0% – с 1 трлн 846 млрд 585 млн до 1 трлн 864 млрд 822 млн руб. при приросте общего объема расходов бюджета на 2,4%. По сравнению с 2011 г. ассигнования по разделу «Национальная оборона» в реальном выражении возросли на 11,2% (номинальный прирост – 21,3%) при увеличении их размера в долях ВВП до 3,0%.

Как и в предыдущие шесть лет, указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в публикуемом законе о бюджете, поэтому вновь пришлось прибегнуть к использованию вторичных данных: пояснительной записки к правительственному проекту федерального бюджета, ежемесячного отчета Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета в январе 2013 г. и октябрьских материалов Комитета по обороне Госдумы⁶. При этом впервые за указанный период в ноябрьских материалах Федерального собрания⁷, относящихся к окончательной версии бюджета текущего го-

¹ Численность приравненных к военнослужащим лиц могут сократить на 20% // РИА Новости. 2012. 28 июня.

² Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

³ Федеральный закон от 5.06.2012 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁴ Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁵ Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

⁶ Решение Комиссии Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности в проекте Федерального закона № 143344-6 «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Москва. 9 октября 2012 г.

⁷ Решение Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период

да, не указана полная сумма ассигнований на оборону, а показано лишь ее перераспределение. Отмеченное ухудшение ситуации с открытостью российских военных расходов произошло после публично заявленного в начале года намерения новоизбранного председателя Комитета по обороне Госдумы 6-го созыва В. Комоедова «свежим взглядом посмотреть на проблему соотношения открытых и закрытых статей военной части бюджета»¹.

Уровень секретности расходов федерального бюджета в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом практически не изменился (см. табл. 34), при этом его секретные ассигнования достигли 1 трлн 520 млрд 277 млн руб.

Таблица 34

**Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах
2004–2012 гг., %**

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Расходы федерального бюджета в целом	9,83	11,33	11,80	10,33	11,92	10,01	10,46	11,82	11,73
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п ²	3,67	6,28	5,52	8,66	5,05	4,75	8,56	10,17
0108 Международные отношения и международ- ное сотрудничество	18,04	—	0,01	< 0,01	3,66	—	—	—	—
0109 Государственный материальный резерв	93,33	82,86	89,23	92,18	90,17	85,01	85,08	88,15	85,71
0110 Фундаментальные исследования	—	2,13	1,22	1,12	0,97	0,78	0,32	0,66	2,89
0114 Другие общегосударственные вопросы	н/п	0,05	0,72	0,28	4,42	1,56	1,05	0,27	1,11
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	38,40	42,06	42,77	45,33	46,14	48,09	46,42	47,56	48,60
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	36,11	33,07	35,59	37,11	39,04	40,21	39,03	41,41	42,97
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллек- тивной безопасности и миротворческой дея- тельности	—	100,0	100,0	100,0	—	—	—	—	—
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	41,05	45,22	46,90	50,65	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0208 Прикладные научные исследования в обла- сти национальной обороны	н/п	98,37	93,94	93,69	93,20	92,85	91,32	91,94	94,64
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	2,49	8,79	24,38	29,21	34,64	42,03	36,41	44,03
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	20,79	28,52	31,64	31,07	31,84	30,82	32,12	32,54	24,86
0302 Органы внутренних дел	3,01	4,76	6,31	5,16	4,97	3,70	4,30	6,56	3,42
0303 Внутренние войска	11,10	11,76	10,31	9,80	10,25	8,19	8,28	7,89	4,77
0306 Органы безопасности	98,91	97,80	95,49	97,31	99,05	99,61	97,05	99,87	99,56
0307 Органы пограничной службы	22,88	100,00	98,97	97,62	100,00	99,47	98,61	99,11	99,09
0309 Защита населения и территории от чрезвы- чайных ситуаций природного и техногенно- го характера, гражданская оборона	41,74	59,02	62,39	50,65	51,39	51,00	51,28	47,35	42,81

2013 и 2014 годов». Москва. 7 ноября 2012 г.; Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» № 3.3-04/1846. Москва. 27 ноября 2012 г.

¹ Красная звезда. 2012. 13 января.

² Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Окончание таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	73,95	66,41	64,43	75,49	79,35	92,09	87,07	84,50
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	8,26	50,71	39,95	56,32	68,37	67,94	78,29	30,41
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	0,05	0,02	0,44	0,64	0,55	1,56	1,94	2,70
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	–	–	5,23	5,84	4,49	5,61	12,07	15,24
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	0,12	0,06	< 0,01	0,31	0,72	4,47	2,22	2,69
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	–	3,42	0,85	6,96	10,09	19,26	19,75	11,22
0501 Жилищное хозяйство	н/п	–	4,22	5,69	15,97	12,91	20,79	25,04	15,02
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	–	2,76	2,69	2,39	2,55	3,06	3,59	4,30	3,21
0701 Дошкольное образование	–	2,03	2,17	2,44	2,48	2,45	3,91	5,00	3,58
0702 Общее образование	–	1,51	1,91	2,14	2,00	2,75	3,45	0,59	0,20
0704 Среднее профессиональное образование	–	1,06	1,03	1,02	0,86	0,99	–	–	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	–	16,85	15,78	17,22	1,80	2,54	9,40	18,50	8,27
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	–	3,15	2,93	2,53	3,08	3,64	4,08	5,32	4,18
0709 Другие вопросы в области образования	–	0,30	0,33	0,28	0,29	0,48	0,61	0,26	0,26
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	0,17	0,17	0,21	0,17	0,18	0,17	–	–
0800 КУЛЬТУРА И КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	–	–	–	0,12	0,12
0801 Культура	–	0,14	0,10	0,16	0,10	0,14	0,09	0,14	0,14
0804 Периодическая печать и издательства	–	13,46	7,45	2,57	2,62	3,14	3,59	–	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	–	0,02	0,15	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	4,30	3,99	2,57	4,14	3,54	3,01	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	–	–	–	2,60	2,39
0901 Стационарная медицинская помощь	–	5,61	4,66	2,94	3,24	2,77	2,41	2,32	2,01
0902 Амбулаторная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	13,94	4,34	3,75	2,70	2,90
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	14,07	15,88	10,73	11,67	10,99
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	н/п	2,09	0,63	0,64	0,70	1,04
0908 Физическая культура и спорт	–	0,28	0,26	0,24	0,42	0,32	0,62	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	–	1,74	1,07	1,01	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	–	0,43	0,30
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	–	0,01	0,01	–	–	0,06
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	–	0,02	0,02	–	–	0,24
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	–	–	–	0,26	0,29
1101 Физическая культура	–	–	–	–	–	–	–	53,51	41,53
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	–	–	–	0,27	0,27
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	–	–	–	3,38	3,15
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	–	–	–	0,16	–	–	–	–	–
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	–	0,50	–	–	–	–	–

Источник: Федеральные бюджеты 2004–2011 гг., 2012 г. – проект от 30.09.2011 г. и Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ. Данные 2004–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации и оценки, подлежащие уточнению.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2011 г. показаны в *табл. 35*. В связи с тем что в окончательном, декабрьском, варианте Федерального закона о бюджете на 2012 г. и заключениях профильных комитетов и комиссий Федерального собрания нет данных о расходах федерального бюджета в разрезе разделов и подразделов классификации расходов, как уже отмечалось выше, для 2011 г. использованы соответствующие данные, относящиеся к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ, что, безусловно, отразилось на сопоставимости с данными прошлых лет. Пересчет в цены 2011 г. выполнен с использованием первой оценки¹ Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2012 г. (108,0%).

Таблица 35

**Прямые военные ассигнования федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2012 г., млн руб. / то же в ценах 2011 г.	Изменение в 2012 г. по сравнению с 2011 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2011 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2012 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	<u>1 846 585</u> 1 709 801	<u>172 357</u> 11,21	<u>14,25</u> 0,43	<u>2,96</u> 0,21
Вооруженные Силы Российской Федерации	<u>1 423 968</u> 1 318 489 661	<u>177 574</u> 15,56	<u>10,99</u> 0,73	<u>2,28</u> 0,24
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	<u>7 316</u> 6 774	<u>74</u> 1,10	<u>0,06</u> —	<u>0,01</u> —
Мобилизационная подготовка экономики	<u>4 895</u> 4 533	<u>—363</u> —7,41	<u>0,04</u> —0,01	<u>0,01</u> —
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	<u>411</u> 380	<u>—41</u> —9,65	<u><0,01</u> —	<u><0,01</u> —
Ядерно-оружейный комплекс	<u>27 475</u> 25 440	<u>—1 528</u> —5,67	<u>0,21</u> —0,03	<u>0,04</u> —
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	<u>4 494</u> 4 161	<u>—286</u> —6,43	<u>0,03</u> —0,01	<u>0,01</u> —
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	<u>163 080</u> 151 000	<u>—10 346</u> —6,41	<u>1,26</u> —0,19	<u>0,26</u> —0,03
Другие вопросы в области национальной обороны	<u>214 946</u> 199 024	<u>7 272</u> 3,79	<u>1,66</u> —0,07	<u>0,34</u> —

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Военные ассигнования из других разделов федерального бюджета приведены в *табл. 36* (курсивом выделены оценки объемов секретных ассигнований, выполненные на основе проекта закона о федеральном бюджете).

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2012 год. М.: Росстат, 31 января 2012. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/21vvp31.htm (дата обращения 31 января 2012 г.).

Таблица 36

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2012 г., млн руб. / то же в ценах 2011 г.	Изменение в 2012 г. по сравнению с 2011 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2011 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2012 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	<u>118 858</u> 110 053	<u>36 828</u> 50,29	<u>0,92</u> 0,26	<u>0,19</u> 0,06
Органы пограничной службы	<u>84 527</u> 78 266	<u>-3 887</u> -4,73	<u>0,65</u> -0,09	<u>0,14</u> -0,01
Войска МЧС и гражданская оборона	<u>53 846</u> 49 857	<u>-1 161</u> -2,28	<u>0,42</u> -0,04	<u>0,09</u> -0,01
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	<u>6</u> 6	<u>-</u> -7,41	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>740</u> 685	<u>-84</u> -10,88	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	<u>55</u> 51	<u>-4</u> -7,41	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	<u>49</u> 45	<u>13</u> 39,11	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Строительство специальных и военных объектов	<u>11 767</u> 10 895	<u>-538</u> -4,70	<u>0,09</u> -0,01	<u>0,02</u> -
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2011–2015 гг.)»	<u>101</u> 93	<u>2</u> 2,71	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	<u>54 404</u> 48 522	<u>17 195</u> 54,89	<u>0,40</u> 0,12	<u>0,08</u> 0,03
Стипендии молодым работникам организаций оборонно-промышленного комплекса	<u>240</u> 225	<u>-9</u> -3,89	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Секретные расходы	<u>48 389</u> 44 804	<u>10 807</u> 31,79	<u>0,37</u> 0,07	<u>0,08</u> 0,02
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>566</u> 524	<u>-135</u> -20,47	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	<u>60 013</u> 55 568	<u>-70 776</u> -56,02	<u>0,46</u> -0,67	<u>0,10</u> -0,13
Секретные расходы	<u>15 250</u> 14 120	<u>-28 628</u> -66,97	<u>0,12</u> -0,27	<u>0,02</u> -0,05
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	<u>58 229</u> 53 916	<u>6 118</u> 12,80	<u>0,45</u> 0,02	<u>0,09</u> 0,01
Секретные расходы	<u>19 378</u> 17 943	<u>-4 523</u> -29,13	<u>0,15</u> -0,05	<u>0,03</u> -0,01
В разделе «Культура и кинематография»				
Расходы Минобороны	<u>1 913</u> 1 772	<u>-719</u> -28,87	<u>0,01</u> -0,01	<u><0,01</u> -
Секретные расходы	<u>102</u> 95	<u>-113</u> -54,44	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Здравоохранение»				
Расходы Минобороны	<u>39 587</u> 36 655	<u>-2 285</u> -5,87	<u>0,31</u> -0,04	<u>0,06</u> -0,01
Секретные расходы	<u>40 148</u> 37 174	<u>-3 819</u> -9,32	<u>0,31</u> -0,06	<u>0,06</u> -0,01

Окончание таблицы 36

1	2	3	4	5
В разделе «Социальная политика»				
Пенсионное обеспечение Минобороны	<u>251 991</u> 236 390	<u>86 791</u> 58,02	<u>1,94</u> 0,60	<u>0,40</u> 0,14
Пенсионное обеспечение пограничной службы, внутренних войск МВД и войск МЧС	<u>28 398</u> 26 640	<u>-1 503</u> -5,34	<u>0,22</u> -0,03	<u>0,05</u> -
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	<u>5 745</u> 5 389	<u>295</u> 5,79	<u>0,04</u> -	<u>0,01</u> -
Приобретение жилья уволенным и увольняемым военнослужащим	<u>20 724</u> 19 189	<u>-581</u> -2,94	<u>0,16</u> -0,02	<u>0,03</u> -
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	<u>625</u> 586	<u>-454</u> -43,66	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	<u>607</u> 562	<u>255</u> 83,18	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	<u>1 403</u> 1 316	<u>70</u> 5,65	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа	<u>8 799</u> 8 236	<u>-409</u> -4,73	<u>0,07</u> -0,01	<u>0,01</u> -
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	<u>2 372</u> 2 226	<u>-13</u> -0,56	<u>0,02</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	<u>98</u> 90	<u>90</u> -	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Секретные расходы	<u>117</u> 108	<u>-1</u> -0,99	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	<u>1500</u> 1389	<u>-111</u> -7,41	<u>0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Секретные расходы	<u>177</u> 164	<u>-4</u> -2,67	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера»				
Дотации бюджетам ЗАТО	<u>8 876</u> 8 219	<u>-657</u> -7,41	<u>0,07</u> -0,01	<u>0,01</u> -
Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО	<u>2 690</u> 2 491	<u>-199</u> -7,41	<u>0,02</u> -	<u><0,01</u> -
Переселение граждан из ЗАТО	<u>527</u> 488	<u>-39</u> -7,41	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара. Пенсии, пособия, компенсации и стипендии дефлированы с использованием ИПЦ.

В итоге в 2012 г. прямые военные ассигнования (см. табл. 37) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, оцениваются в 4,0% ВВП, а общие военные ассигнования с учетом расходов, связанных с прошлой военной деятельностью (военные пенсии, уничтожение химического оружия и т.п.), – 4,5% ВВП.

Таблица 37

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
ассигнований федерального бюджета**

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2011 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2012 г.	в ВВП
Общие прямые военные ассигнования	2 464 803	19,02 -0,37	3,95 0,09
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	2 787 381	21,51 0,15	4,47 0,21
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	3 672 973	28,35 3,35	5,89 0,91

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Особенностью исполнения федерального бюджета в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом стал существенный рост расходов по разделу 0200 «Национальная оборона» в начале года, причем расходы февраля оказались сравнимы с декабрьскими (330 и 357 млрд руб. соответственно). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу составило в июне всего лишь 3 млрд руб., а к концу года показатель росписи оказался, по нашей оценке, даже ниже установленного законом на 33 млрд руб., что говорит о наличии проблем не только в бюджетном планировании.

В целом расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» оказались исполнены с экономией в 52 млрд 487 млн руб. (2,8%) относительно ассигнований, определенных июньской версией закона о федеральном бюджете, и в 19 млрд 900 млн (1,1%) относительно сводной бюджетной росписи.

Экономия средств федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации», за счет которого финансируется основная часть гособоронзаказа Минобороны России, относительно ассигнований первоначальной версии закона о федеральном бюджете от 30.11.2011 г. составила 73 млрд 985 млн руб. (5,2%) и относительно лимита сводной бюджетной росписи – 5 млрд 179 млн руб. (0,4%). При этом на расходах Минобороны на содержание военнослужащих сэкономлено 19 млрд 48 млн руб. (5,4%), а их прирост, что весьма примечательно в связи с заявленным трехкратным повышением денежного довольствия в 2012 г., по сравнению с предыдущим годом составил всего 28% (в реальном выражении с учетом ИПЦ – 20%).

Фактические расходы на строительство жилья в 2012 г. в Минобороны по разделу «Национальная оборона» сократились по сравнению с предыдущим годом на 52% – до 7 млрд 295 млн руб. и увеличились по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 18% – до 117 млрд 900 млн руб. Настораживает то, что выделение дополнительных 67 млрд 319 млн руб. на строительство служебного жилья для военнослужащих при последней корректировке федерального бюджета произведено Федеральным законом от 3.12.2012 г. № 247-ФЗ, т.е. менее чем за месяц до окончания года. Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнотру-

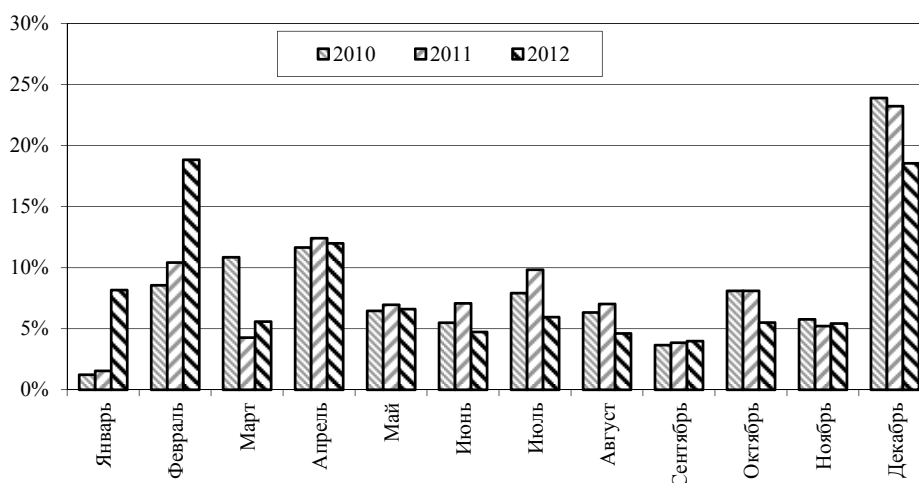
жащих Минобороны возросли по сравнению с прошлым годом на 49%, достигнув 44 млрд 272 млн руб.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2012 г. возросли на 12,5%, составив 57 млрд 999 млн руб. с экономией в 1 млрд руб. (или 1,8%) относительно суммы, ассигнованной в исходной версии закона о бюджете. При этом Минобороны не смогло полностью разместить свои заказы на рынке, и правительству пришлось прибегнуть к принудительным квотам, за счет которых было закуплено 42% годовой потребности в ГСМ, оставшейся на уровне прошлого года.

Расходы федерального бюджета на продовольственное обеспечение Минобороны в 2012 г. сократились на 14% – до 43 млрд 35 млн руб., а на вещевое – возросли на 29% – до 16 млрд 241 млн. Экономия бюджетных средств по этим двум статьям расходов относительно исходной версии закона о бюджете составила 4 млрд 880 млн руб.

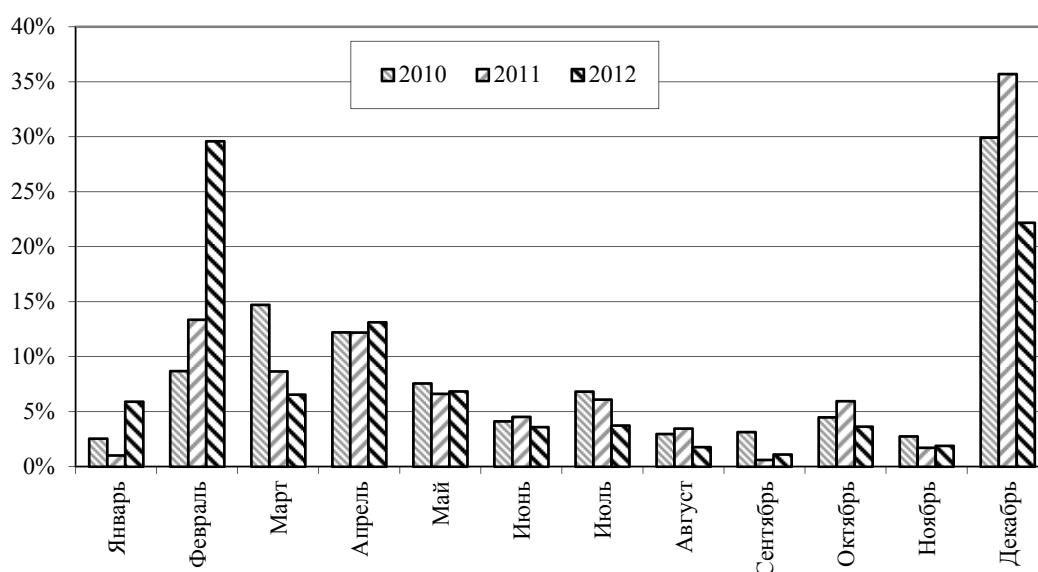
Наибольшее внимание в разделе 0200 «Национальная оборона» в связи с их бурным ростом привлекают расходы подраздела 0209 «Другие вопросы в области национальной обороны», увеличившиеся по сравнению с предшествующим годом на 32% – до 253 млрд 345 млн руб. При этом перерасход бюджетных средств относительно исходной версии закона о бюджете составил 38 млрд 399 млн руб., или 18%. Финансируемая за счет этого подраздела часть резервов Минфина России (ЦСР 2026700) выросла за период от первой до последней версии закона о бюджете в 5 раз – с 6 млрд 600 млн до 32 млрд 536 млн руб., при этом в отчете Федерального казначейства за декабрь 2012 г. в качестве бюджетного назначения по этой статье фигурируют лишь 3 млрд 392 млн руб., кстати, так и оставшиеся неисполненными.

Динамика помесечного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2010–2012 гг. представлена на рис. 26–28.



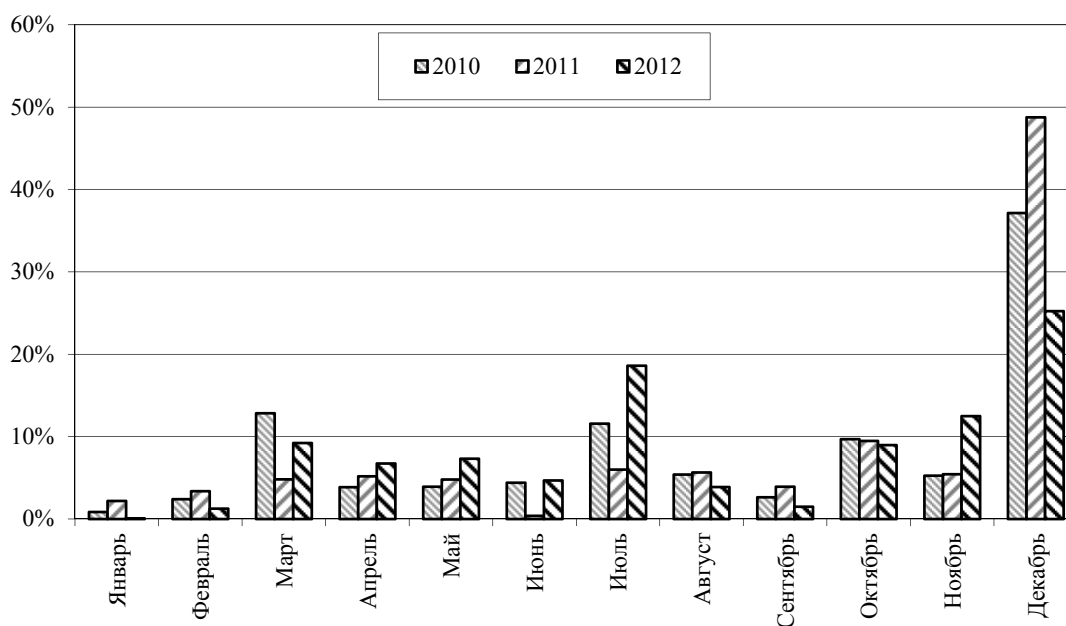
Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 26. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2010–2012 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 27. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2010–2012 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 28. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2010–2012 гг.

В табл. 38 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации, которые сохраняют многолетние тенденции.

Таблица 38

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2004–2012 гг., млн руб.***

Подраздел классификации расходов	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Вооруженные Силы Российской Федерации	–	–	<u>3,5</u> 0,1	<u>0,5</u> 0,3	<u>0,3</u> 0,3	–	–	–	–
Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований	–	–	–	–	<u>1,0</u> 0,5	–	–	–	–
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	–	<u>65,6</u> 65,6	<u>899,3</u> 808,6	<u>1 351,9</u> 1 245,6	<u>1 797,9</u> 1 702,2	<u>2 116,0</u> 2 021,6	<u>2 003,7</u> 1 958,4	<u>2 250,0</u> 2 187,3	<u>2 366,7</u> 2 316,4
Мобилизационная подготовка экономики**	<u>532,4</u> 500,6	<u>485,4</u> 468,6	<u>708,3</u> 692,8	<u>861,2</u> 840,9	<u>1 137,2</u> 1 063,9	<u>1 045,4</u> 989,7	<u>1 298,4</u> 1 247,8	<u>1 351,2</u> 1 266,3	<u>1 781,0</u> 1 689,1
Другие вопросы в области национальной обороны	–	<u>109,6</u> 97,5	<u>32,8</u> 32,1	<u>5,5</u> 5,7	<u>0,7</u> 0,5	<u>4,4</u> 4,4	<u><0,1</u> <0,1	<u>2,7</u> 2,7	<u>3,2</u> 3,0
Внутренние войска	<u>12,4</u> 12,2	<u>9,9</u> 9,9	<u>3,5</u> 1,4	<u>1,0</u> 1,0	<u>0,3</u> 0,3	–	–	–	–
Органы безопасности	<u>6,7</u> 6,5	<u>0,3</u> 0,3	<u>16,5</u> 16,5	<u>0,1</u> 0,1	<u>0,0</u> 0,0	<u>60,0</u> 60,0	<u><0,1</u> <0,1	<u>14,5</u> 14,4	–
Органы пограничной службы	–	<u>0,1</u> 0,1	–	–	–	–	–	–	–
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	<u>7 968,2</u> 7 281,3	<u>11 184,6</u> 10 958,9	<u>15 636,4</u> 14 367,0	<u>19 118,4</u> 18 292,6	<u>23 895,8</u> 21 456,7	<u>23 865,0</u> 21 712,6	<u>27 218,0</u> 25 527,4	<u>34 678,1</u> 32 122,9	<u>40 372,2</u> 37 373,5

* Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

** До 2005 г. подраздел не входил в раздел «Национальная оборона».

Источник: Федеральное казначейство.

В табл. 39 представлены российские военные расходы в период 1999–2012 гг., не включающие для избежания двойного счета военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, показанные в табл. 38.

Таблица 39

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2012 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 864,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8	324,4	237,1
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1 158,1	1 395,3	1 548,8	1 861,9	2 101,9
Военные расходы, по данным ООН ^в	–	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	850,2	1 127,2	1 176,4	1 179,3	–	–
Общие прямые военные ассигнования ^г	120,9	256,1	262,2	321,3	408,4	490,9	692,1	899,7	1 085,4	1 356,5	1 652,7	1 819,1	2 157,1	2 464,8

Продолжение таблицы 39

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^а	137,5	294,3	313,4	429,1	556,2	586,6	788,2	1 000,1	1 263,3	1 502,4	1 822,3	2 006,7	2 375,2	2 787,4
2. В реальном выражении (в ценах 2012 г.)^б, млрд руб.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 301,9	1 391,4	1 350,6	1 369,5	1 352,8	1 395,4	1 529,5	1 454,2	1 523,0	1 553,0	1 610,2	1 621,3	1 702,4	1 812,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1 055,4	1 520,0	1 170,5	1 317,4	1 349,8	1 386,9	1 522,2	1 463,5	1 536,2	1 539,2	1 616,6	1 623,2	1 726,5	1 864,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	—	116,5	165,8	167,2	188,7	274,3	343,9	364,3	237,1
в сравнимой бюджетной классификации	1 055,4	1 520,0	1 170,5	1 317,4	1 349,8	1 386,9	1 638,7	1 629,2	1 703,4	1 727,9	1 890,9	1 967,1	2 090,9	2 101,9
Военные расходы, по данным ООН	—	1 470,6	1 605,3	1 511,1	1 700,2	1 619,2	1 750,2	1 753,4	1 556,6	1 681,8	1 594,3	1 497,8	1 611,5	—
Общие прямые военные ассигнования	1 361,1	1 858,4	1 429,6	1 489,8	1 553,2	1 593,1	1 821,5	1 919,0	1 987,2	2 024,0	2 239,8	2 310,5	2 422,4	2 464,8
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 548,7	2 135,8	1 708,8	1 989,6	2 115,6	1 903,5	2 074,5	2 133,0	2 312,9	2 241,7	2 469,6	2 548,7	2 667,4	2 787,4
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	123,5	119,9	121,6	120,1	123,9	135,8	129,1	135,2	137,9	143,0	144,0	151,2	160,9
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	135,2	129,9	136,4	136,7	143,5	144,1	153,3	165,6
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	—	10,3	14,7	14,8	16,8	24,4	30,5	32,3	21,0
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	145,5	144,7	151,2	153,4	167,9	174,7	185,6	186,6
Военные расходы, по данным ООН	—	130,6	142,5	134,2	151,0	143,8	155,4	155,7	138,2	149,3	141,9	133,0	143,1	—
Общие прямые военные ассигнования	120,9	165,0	126,9	132,3	137,9	141,4	161,7	170,4	176,4	179,7	198,9	205,1	215,1	218,8
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	137,5	189,6	151,7	176,6	187,8	169,0	184,2	189,4	205,4	199,0	219,3	226,3	236,8	247,5
4. Военное обременение экономики, % ВВП														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,72	2,91
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,76	2,99
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	—	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,58	0,58	0,38
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,34	3,34	3,37
Военные расходы, по данным ООН	—	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,08	3,05	2,56	2,73	3,03	2,55	2,57	—
Общие прямые военные ассигнования	2,51	3,51	2,93	2,97	3,09	2,88	3,20	3,34	3,26	3,29	4,26	3,93	3,87	3,95
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,85	4,03	3,50	3,97	4,21	3,44	3,65	3,72	3,80	3,64	4,70	4,33	4,26	4,47
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.														
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	54,0	59,5	72,6	82,1	80,0	83,8	99,3

Окончание таблицы 39

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	54,3	60,1	71,9	82,4	80,1	84,9	102,1
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	—	3,5	6,2	6,5	8,8	14,0	17,0	17,9	13,0
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	60,5	66,6	80,8	96,4	97,0	102,9	115,1
Военные расходы, по данным ООН	—	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	52,2	65,1	60,9	78,6	81,3	79,3	79,3	—
Общие прямые военные ассигнования	22,8	35,8	32,0	34,7	39,2	41,3	54,3	71,2	77,7	94,6	114,2	114,0	119,2	135,0
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	26,0	41,2	38,3	46,3	53,4	49,3	61,9	79,2	90,4	104,8	125,9	125,7	131,2	152,6
Справочно														
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,5	108,0
Дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления*, % к предыдущему году	140,1	155,2	133,1	117,6	121,9	117,2	123,3	123,4	116,5	122,7	110,1	106,7	113,1	112,3
Паритет покупательной способности ¹ , руб./долл.	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	12,63	13,97	14,34	14,47	15,96	18,10	18,26

^а Для 2012 г. — предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 05–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2011 гг., для 2012 г. — дополнительно по разделу 12.

^в За 2012 г. — будут представлены правительством РФ в ООН в 2013 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.

^г В том числе на содержание внутренних войск, пограничников и войск гражданской обороны.

^д С пенсиями военнослужащим.

^е Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

^{ж, з} Для 2012 г. — оценки ИЭП.

Источник: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2000–2012 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2011 гг.; Национальные счета России в 1997–2011 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2005–2012; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2012 гг. Росстат; Федеральное казначейство.

* * *

Военная экономика России, которая должна обеспечить завершение радикальной военной реформы и придание нашим Вооруженным Силам принципиально нового облика, приближающего их к параметрам пяти лучших армий мира, с этой задачей в 2012 г. справилась плохо. Заявление Д. Медведева, сделанное им накануне возврата В. Путину полномочий Верховного главнокомандующего, о том, что намеченная военная реформа успешно завершена, что задачи, сформулированные им и поставленные перед руководством Минобороны, в основном решены, оказалось поспешным.

В. Путин на встрече со своими доверенными лицами 10 декабря 2012 г. сказал о военной реформе: «Исходя из фундаментальных, базовых условий, которые были выработаны в 2005–2006 годах, реформа должна продолжаться». И повторил неоднократно звучавшее ранее требование: «Армия должна у нас быть компактной, она должна соответствовать нескольким параметрам: должна, безусловно, обеспечивать безопасность страны и должна быть подъемной для нашей экономики»¹.

Однако, чтобы практически реформировать армию, этих общих указаний мало.

Главная причина провалов военной реформы, проводившейся до конца 2012 г., если говорить о ней в целом, состояла в закрытости от общества и в бесконтрольности за действиями высших должностных лиц Минобороны, а также их подчиненных. Многие из них не знали специфики военной организации и не вникали в нее. При этом попавшие в их распоряжение денежные и материальные ценности были огромны, как и соблазны несправедливого обогащения. И в этих условиях низкие моральные качества ряда должностных лиц привели их к ряду злоупотреблений и преступлений.

Важнейший военно-экономический и правовой урок состоит в том, что наличие бюджета Минобороны и отдельно утверждаемой министром сметы Минобороны, одновременное существование бюджетных и внебюджетных средств, которыми должностные лица Минобороны вольны были распоряжаться фактически бесконтрольно, неизбежно ведут к экономическим преступлениям. Тому же способствует и противоправное засекречивание этих средств вследствие превратного толкования законов.

Возвращаясь к последствиям пожара на АПЛ «Екатеринбург», заметим, что вместо ожидавшегося переключения всех сил на скорейшее возвращение в строй пострадавшего ракетноносца сработали иные факторы. В 2012 г. нашлось только 6 млн руб. на проведение дефектации пострадавшей АПЛ. Расходы на ремонт, которые оценочно составят около 1 млрд руб., отнесены на будущее. Только в 2014 г. лодка, как обещается, вернется в состав Северного флота.

6.7. Северный Кавказ в 2012 г.: итоги и риски

6.7.1. Инвестиционные проекты и интересы местных сообществ

В декабре 2012 г. правительство России приняло Программу развития Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) до 2025 г. (далее – Программа). Общий объем ее финансирования до 2020 г. был утвержден на уровне 2,55 трлн руб., причем было установлено, что госбюджет обеспечивает 10% этих средств, а 90% должны составить средства инвесторов. Отметим, что такая пропорция примерно соответствует принципу распределения бюджетных и небюджетных финансов, принятому ранее для отдельных проектов, реализуемых в рамках Программы. Так, из 510 млрд руб. – по оценке общей стоимости проектов строительства курортов на Северном Кавказе – из бюджета (через оператора проекта – ОАО «Курорты Северного Кавказа», 98% акций которого принад-

¹ Встреча с доверенными лицами. Стенограмма. М., 10 декабря 2012. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17108> (дата обращения 11 декабря 2012).

лежат Правительству РФ) предполагается покрыть 60 млрд руб. Таким образом, государство систематически демонстрирует свою установку на то, чтобы обеспечить развитие экономики Северного Кавказа в основном за счет инвесторов. Им предоставляются льготы по налогам в случае регистрации в создаваемых на Северном Кавказе ОЭЗ, а также государственные гарантии по кредитам на индивидуальной конкурсной основе.

Однако конкретные шаги по реализации инвестиционных проектов в регионах Северо-Кавказского федерального округа, предпринятые в 2012 г., показывают, что ключевой проблемой для создания новых предприятий на Северном Кавказе может стать не поиск инвесторов, а социальные последствия будущего строительства. В ряде случаев под новые предприятия отводится земля, ранее в той или иной форме подконтрольная местным сообществам. К тому же запуск новых предприятий значительно изменит хозяйственный уклад территорий, на которых они создаются. Ниже мы на нескольких конкретных примерах рассмотрим влияние ряда инвестпроектов, реализуемых в СКФО, на экономическое положение местного населения, а затем охарактеризуем политические риски, вытекающие из этого влияния.

Новые крупные проекты, реализуемые на Северном Кавказе, в принципе могут иметь как позитивные, так и негативные последствия для местных жителей. Позитивными последствиями могут быть создание новых рабочих мест для жителей северокавказских республик и формирование рынка услуг, которые новым предприятиям сможет оказывать местный бизнес. Негативные последствия могут состоять в том, что новые предприятия вторгаются в сложившийся местный рынок, лишая его участников определенных экономических возможностей, или же в том, что под новые проекты выделяется земля, ранее использовавшаяся местным населением для своих нужд (или по крайней мере рассматривавшаяся как «своя»).

Мы не располагаем примерами строящихся или проектируемых предприятий, для которых была бы разработана внятная стратегия хозяйственного взаимодействия с местным населением. Все имеющиеся примеры, скорее, говорят о том, что на данный момент такой стратегии в их случае не существует.

В качестве одного из них рассмотрим проект строительства агротехнопарка «Агро-ДагИталия» в Бабаюртовском районе Дагестана, где в качестве акционеров предприятия выступают структуры, близкие ряду дагестанских бизнесменов (общая стоимость проекта – примерно 14 млрд руб.)¹. Этот технопарк должен объединить несколько производств, включая растениеводческие, скотоводческие и птицеводческие. В целом в технопарке предполагается создать около 16 тыс. рабочих мест. Численность населения, проживающего в муниципальных образованиях Бабаюртовского района, – 46642 чел. (на 1 января 2011 г.). Из района идет активная трудовая миграция в «нефтяные» регионы Западной Сибири (общей статистики по уровню этой миграции не имеется, но по отдельным селам местные жители оценивают долю работающих в Сибири

¹ Основатели «Суммы» возвращаются в Дагестан // Эксперт-Юг. 2012. № 44–45(234). (<http://expert.ru/south/2012/45/osnovateli-summyi-vozvrashchayutsya-v-dagestan/>).

среди мужчин в возрасте от 20 до 40 лет в 30–40%). Поскольку Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО и Югра входят в число регионов – лидеров РФ по уровню заработной платы, трудно предположить, что большое число жителей района, работающих «на северах», будет готово поменять эту работу на труд сельхозработчиков в Дагестане, одном из аутсайдеров в «зарплатном» рейтинге субъектов РФ. Это означает, что за счет жителей Бабаюртовского района обеспечить необходимую численность работников в создаваемом технопарке, скорее всего, невозможно. «Трудовой резерв» могут составить жители так называемых земель отгонного животноводства, т.е. земель, которые в советское время предоставлялись на равнине горным хозяйствам и нынешний статус которых регулируется особым республиканским законом¹. На этих землях в границах Бабаюртовского района находится не менее тридцати селений, являющихся муниципальными образованиями горных районов Дагестана или вовсе не имеющих муниципального статуса. Общая численность жителей таких сел в Бабаюртовском районе, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., оценивается в 25 579 чел. Трудовая миграция в регионы с высокими заработными платами из этих сел идет в меньших размерах: так, в селе Цадах на территории Бабаюртовского района, входящем в горный Чародинский район, при общей численности населения примерно в 750 чел., по данным местной администрации, в Западной Сибири работает 20–30 человек (в целом по Дагестану в Западную Сибирь активно мигрируют ногайцы, кумыки, лезгины, в то время как аварцы и лакцы, составляющие большинство на землях отгонного животноводства в границах Бабаюртовского района, приобщены к этому процессу в меньшей степени²). Таким образом, массовый переход на новое предприятие обитателей земель отгонного животноводства вероятнее, чем жителей самого Бабаюртовского района. Однако если ситуация не изменится, то запуск агротехнопарка может обострить имеющиеся в равнинном Дагестане конфликты.

Как будет показано ниже, именно спор вокруг земель отгонного животноводства и о статусе сел, находящихся на их территории, стал одним из центральных сюжетов жизни Дагестана в последние годы. Позиции общественников, выступающих от имени ко-

¹ Подробнее о землях отгонного животноводства см.: *Казенин К.* Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012. С. 28–33. О процессе переселения горцев на дагестанскую равнину см.: *Карпов Ю.Ю.* Переселение горцев Дагестана на равнину: к истории развития процесса и социокультурным его последствиям // *Традиции народов Кавказа в меняющемся мире: сборник статей* / сост. Ю.Ю. Карпов. СПб.: Петербургское востоковедение. 2010. С. 402–447; *Ибрагимов М.-Р.А.* Этнодемографическая ситуация в Дагестане в последней трети XX – начале XXI в. // *Вестник Дагестанского научного центра РАН*. 2009. № 34. С. 48–56; *Османов А.И.* Аграрные преобразования в Дагестане и переселение горцев на равнину (20–70-е годы XX в.). Махачкала, 2000; *Карпов Ю.Ю., Капустина Е.Л.* Горцы после гор. Миграционные процессы в Дагестане в XX – начале XXI в.: их социальные и этнокультурные последствия и перспективы. Санкт-Петербург: Петербургское востоковедение, 2011.

² О традициях отходничества в Дагестане см.: *Капустина Е.Л.* Отходничество в Нагорном Дагестане как социальное и экономическое явление (конец XIX – начало XXI в.) // *Традиции народов Кавказа в меняющемся мире: сборник статей* / сост. Ю.Ю. Карпов. СПб.: Петербургское востоковедение, 2010. С. 356–401.

ренных народов равнины, и общественников, выступающих от имени горских народов, в советское время частично переселившихся на равнину, по этим вопросам существенно различаются. Если в Бабаюртовском районе значительная часть земель будет передана под проект, а основную часть работающих там составят жители гор, это может обострить полемику между общественными организациями этнического толка.

Другая проблемная сторона рассматриваемого проекта состоит в том, что он затруднит в перспективе экономическое развитие птицефабрик, имеющих на данный момент в Дагестане. Согласно проекту птицефабрика, которая должна стать одним из основных звеньев технопарка, будет производить 50 тыс. т мяса и 650 млн яиц в год. Существующие же в Дагестане с советских времен (в частности, в Буйнакском, Карабудахкентском районах) птицефабрики имеют меньшую мощность. В данный момент их деятельность осложняют конфликты из-за прав собственности, однако население сел, в которых находятся птицефабрики, демонстрирует заинтересованность в разрешении споров и возобновлении производства на тех птицефабриках, на которых оно остановлено. Очевидно, что запуск по соседству более крупного птицеводческого проекта может поставить под вопрос саму возможность такого возобновления. На практике это будет зависеть от того, на какой рынок будет ориентирована новая птицефабрика – на дагестанский (как «старые» птицефабрики) или на внешний. В любом случае важно, что общественники, выступающие от имени жителей сел, где имеются птицефабрики, дают негативную оценку проекта. Например, на общем собрании членов Союза общественных объединений «Сплоченность» (специализируется на защите интересов коренных жителей дагестанской равнины) в Махачкале 31 октября 2012 г. один из выступающих заявил¹: «Считаю, что нет необходимости в строительстве этой фабрики. Намного дешевле и экономичнее было бы, если руководство Дагестана думало о восстановлении имеющихся птицефабрик. Строительство указанной фабрики вызывает недовольство коллективов действующих и недействующих, нуждающихся в определенных малых вложениях средств птицефабрик, так как они могут остаться без работы и средств существования».

Таким образом, проект технопарка в Бабаюртовском районе, при всей его привлекательности в плане масштабов производства и создания рабочих мест, на данный момент не выглядит проработанным с точки зрения взаимодействия с местными сообществами и защиты их интересов. Схожие проблемы характерны и для еще более масштабного инвестпроекта, реализуемого на Северном Кавказе, – строительства курортов.

Это можно показать на примере строящегося курорта Архыз. Комментируя ход строительства, глава Карачаево-Черкесской Республики (КЧР) Рашид Темрезов в декабре 2012 г. заявил, что курорт предполагается сделать круглогодичным, так как многие варианты отдыха в Архызском ущелье (сплав по рекам, конные походы, лечебный

¹ Протокол заседания находится в личном архиве автора.

отдых и т.д.) возможны вне периода горнолыжного сезона¹. Общее число мест в гостиницах будущего курорта составит 24 тыс. Основной вопрос, касающийся последствий создания курорта для жителей региона, относится к перспективам сохранения уже имеющегося в горах Карачаево-Черкесии туристического бизнеса. В настоящее время Архыз при отсутствии в нем работающей горнолыжной инфраструктуры способен одновременно принять около 1 тыс. туристов; основные места размещения – санатории, оставшиеся с советских времен (частично принадлежат предприятиям, находящимся за пределами региона), и частные мини-гостиницы. Горнолыжный курорт Домбай, расположенный в соседнем ущелье, способен одновременно принять до 5 тыс. туристов, преимущественно в частных гостиницах, имеющих от 10–15 до 300 номеров². В условиях нестабильности на Северном Кавказе предприниматели, работающие в туристическом бизнесе КЧР, не прогнозируют существенного увеличения общего числа туристов, приезжающих в регион. Это означает, что бизнесменам, занятым сейчас в туристической сфере, предстоит конкурировать за отдыхающих с новым, инфраструктурно более развитым курортом. При этом каких-либо вариантов развития для местного турбизнеса в сотрудничестве с новым курортом, по нашим данным, не предложено.

Не разработаны и схемы участия местного населения в снабжении будущего курорта продуктами питания. Уровень производства мяса в КЧР таков, что она легко обеспечивает потребности уже имеющихся на сегодняшний день курортов. Например, годовая потребность в баранине курорта Домбай, оцениваемая примерно в 5 тыс. голов, соответствует нынешнему объему производства в одном лишь Тебердинском ущелье, примыкающем к курорту. Однако в случае, если курорт Архыз будет функционировать в течение всего года, региональные производители вряд ли смогут удовлетворять его потребности. Это связано с существующими формами организации скотоводства в КЧР.

Дело в том, что местные пастбища, особый травяной состав которых обуславливает высокое качество мяса скота, в силу климатических условий пригодны для выпаса примерно пять месяцев в году. На остальное время скотину ставят в стойла на откорм. Согласно нашим полевым данным, стойловые сооружения, имеющиеся у местных фермеров, как правило, позволяют одному хозяйству взять на откорм не более 100–150 голов. Однако крупный курортный бизнес, в отличие, например, от мелких и средних гостиниц Домбая, очевидно, будет заинтересован в работе с оптовыми поставщиками, способными обеспечить регулярные поставки со стабильным уровнем качества. При этом, по оценкам республиканских предпринимателей, занятых в сельском хозяйстве, для бесперебойных ежемесячных поставок хотя бы 500 голов овец фермеру необходим достаточно крупный откормочный комплекс, каковых сейчас в регионе не имеется. Ес-

¹ На курорте Архыз готовятся к установке станции второй канатной дороги // Бизнес-ТАСС, 14 декабря 2012 г. (<http://www.biztass.ru/news/id/51238>).

² Об экономике курорта Домбай см.: Стародубровская И.В., Зубаревич Н.В., Соколов Д.В., Интигринова Т.П., Миронова Н.И., Магомедов Х.Г. Северный Кавказ: модернизационный вызов. М.: Издательский дом «Дело» (РАНХиГС), 2011. С.196–234.

ли к моменту запуска курорта они не будут созданы, то, вполне вероятно, менеджеры Архыза предпочтут поставщиков из других регионов.

Итак, рассмотренные два проекта крупных предприятий, создаваемых на Северном Кавказе, по существу не предлагают местному населению каких-либо форм сотрудничества, а один из этих проектов может также усугубить имеющиеся сложности во взаимоотношениях в земельной сфере. Такое положение дел при наличии административной поддержки проектов вряд ли может стать препятствием к их осуществлению, однако будет иметь негативные политические последствия, поскольку у местного населения не выработается осознанная лояльность данным начинаниям федерального центра на Северном Кавказе.

6.7.2. «Ренессанс» национальных движений на Северном Кавказе

В 2012 г. в ряде регионов Северного Кавказа, прежде всего в Дагестане, наблюдалась заметная по сравнению с предыдущими годами активизация национальных общественных движений. Их участие в местной политике в данный момент не столь значимо, как в первые годы после распада СССР, но уже заметно активнее, чем в середине 2000-х годов.

Формальные и неформальные общественные движения, позиционирующие себя как защитники интересов определенного этноса, впервые громко заявили о себе на Северном Кавказе на рубеже 1980–1990-х годов. Их цели и риторика существенно отличались от региона к региону. Например, в регионах Северо-Западного Кавказа (прежде всего в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии) национальные движения ставили вопрос об изменении границ субъектов (в частности, о выделении Балкарии и Карачая в отдельные регионы), об этнических принципах формирования органов власти¹. В Дагестане активисты национальных движений также немало внимания уделяли проблеме этнического представительства «в верхах», однако больше интересовались вопросами распределения спорных земель на равнине.

К середине 2000-х годов активность национальных движений практически во всех регионах Северного Кавказа пришла в явный упадок. Частично это можно объяснить устареванием «повестки дня» этих движений. Вопрос об изменении границ регионов на тот момент давно не обсуждался (последний «всплеск» его обсуждений имел место во время крайне конфликтных выборов главы КЧР в 1999 г.). Этническое представительство во власти северокавказских республик к середине второго постсоветского десятилетия также в целом стабилизировалось, закрепившись в конкретных неформальных договоренностях.

Последующее возрождение национальных движений на Северо-Западном Кавказе пришлось на вторую половину 2000-х годов и имело в каждом регионе свои причины.

¹ См.: Бабич И.Л. Соотношение политической, религиозной и этнической идентичности в современном кабардино-балкарском обществе // Фактор этноконфессиональной самобытности в постсоветском обществе / сост. М. Олкотт, А. Малащенко. М.: Карнеги Центр, 1998. С. 140–165.

Так, в КЧР общественные деятели этнического толка оказались вовлечены в обслуживание интересов определенных сторон в противостоянии региональной элиты¹. В Кабардино-Балкарской Республике (КБР) новый старт национальных движений был связан с проблемами, которые породила в регионе реализация федерального закона о местном самоуправлении, при этом также достаточно быстро проявилась связь национальных движений с частью местной элиты, оппозиционной республиканскому руководству.

Этнические общественные структуры, заявлявшие о себе в политической жизни Дагестана в 2012 г., довольно четко делятся на *две группы*.

Первую группу образуют структуры, чья деятельность позволяет сделать вывод об их стремлении как к партнерскому диалогу с федеральной и региональной властью, так и к привлечению внимания со стороны федеральных СМИ. Одним из результатов такой деятельности является получение национальными организациями заметного места в публичном пространстве, легализация национальных движений в глазах властей (причем последняя может происходить и без безоговорочной поддержки власти со стороны нацдвижений). Организации указанной группы уделяют сравнительно меньше внимания борьбе за власть и собственность на муниципальном уровне, земельным конфликтам и т.д.

Ко второй группе относятся этнические организации и движения, которые, напротив, сконцентрированы на защите интересов своих этносов в наиболее «локальных» сферах, таких как земельные отношения, местное самоуправление и т.д. Эти организации, как правило, жестко оппозиционны республиканским властям и не имеют заметных самостоятельных выходов в федеральное информационное поле.

Наиболее заметной организацией *первой группы* в 2012 г. была *Федеральная лезгинская национально-культурная автономия (ФЛНКА)*². Эта организация в прошедшем году выдвигала задачи, выходящие за рамки внутренних дагестанских проблем. Основное внимание ФЛНКА уделяла статусу лезгин как разделенного народа, после распада СССР оказавшегося частично на территории России (преимущественного в южных районах Дагестана), а частично в северной части Азербайджана³. Именно о проблемах азербайджанских лезгин, и в частности анклавов на территории Азербайджана, где проживают лезгины, являющиеся гражданами России, – сел Харх-Уба и Урьян-Уба, преимущественно шла речь на последнем, IV съезде ФЛНКА, который состоялся 9 но-

¹ О деятельности этнических организаций в КЧР на разных этапах постсоветской истории см.: *Щербина Е.А.* Карачаево-Черкесская Республика // Республики Северного Кавказа: этнополитическая ситуация и отношения с федеральным центром / сост. И.Г. Косиков. М.: Макс-пресс, 2012. С. 213–239; *Казенин К.* «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009. С. 121–155.

² Учреждена в 1999 г. национально-культурными автономиями лезгин сибирских регионов, в 2007–2008 гг. в ее состав вошли дагестанская, московская и ряд других национально-культурных автономий лезгин.

³ Подробнее см.: *Алексеев М.Е., Казенин К.И., Сулейманов М.* Дагестанские народы Азербайджана: политика, история, культура. М.: Европа, 2006.

ября 2012 г. в Москве¹. Критикуя республиканскую власть за неудовлетворительное экономическое положение лезгинских районов Дагестана, а федеральную – за слабую защиту интересов лезгин в Азербайджане, ФЛНКА тем не менее демонстрирует желание сотрудничать как с Кремлем, так и с официальной Махачкалой. Например, в ответ на призыв представителя Администрации Президента РФ лидеры ФЛНКА на ноябрьском съезде выразили готовность активизировать работу с лезгинской диаспорой в разных регионах России.

Определенную активность в федеральном публичном пространстве проявляла в 2012 г. и *Аварская национально-культурная автономия (НКА)*². В отличие от ФЛНКА, костяк руководства которой составляют лезгинские общественники и предприниматели, проживающие в Москве, организаторами НКА аварцев являются в основном представители аварской интеллигенции, живущие в Дагестане. Частично они двигались в 2012 г. в «фарватере» ФЛНКА. Например, в мае 2012 г. в Москве две организации совместно провели конференцию о проблеме разделенных народов Кавказа (наряду с лезгинами на территории северного Азербайджана частично проживают и аварцы)³. На деятельности аварской НКА не может не отражаться тот факт, что в Дагестане есть влиятельные муниципальные главы аварской национальности, имеющие политические амбиции республиканского уровня и не всегда находящие общий язык с региональным руководством. В связи с этим показательна ситуация с несостоявшимся съездом аварского и лезгинского народов, планировавшимся в октябре 2012 г. в дагестанском городе Хасавюрт, глава которого Саидпаша Умаханов является наиболее видным представителем «аварского клуба» муниципальных глав. Он неоднократно критиковал действующие органы власти региона и как минимум с середины 2000-х годов рассматривается как потенциальный кандидат на высший пост в Дагестане. Информация о подготовке съезда появилась в федеральных СМИ 24 сентября 2012 г. и через два дня была опровергнута мэрией Хасавюрта⁴. По нашим данным, подготовка съезда активистами Аварской национально-культурной автономии действительно велась, однако съезд был отложен из-за разногласий между организаторами. Независимо от того, участвовала ли в нем команда Умаханова, данная ситуация подтверждает, что логика развития аварского национального движения неизбежно ставит вопрос о его взаимодействии с политическими «тяжеловесами» аварской национальности.

Этнические организации *второй группы* выступают прежде всего по земельным вопросам. Их деятельность состоит главным образом в том, чтобы поддерживать местные

¹ Участники съезда ФЛНКА раскритиковали договор России и Азербайджана о госгранице // Кавказский узел, 11 ноября 2012 г. (<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/215543/>).

² Зарегистрирована на региональном уровне, в настоящее время идет процесс получения ею федерального статуса.

³ В Москве обсудили проблемы дагестанцев, проживающих в Азербайджане // ИА REGNUM, 18 мая 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1542825.html>).

⁴ Съезд лезгин и аварцев не будет проходить в Хасавюрте // ИА REX, 26 сентября 2012 г. (<http://www.iarex.ru/news/29496.html>).

сообщества, выдвигающие земельные требования. Большую активность в этом направлении в 2012 г. в Дагестане проявлял, в частности, союз общественных объединений «Сплоченность», защищающий земельные интересы народов равнины (прежде всего кумыков и ногайцев). Идеология этой организации основана в первую очередь на критике нынешнего статуса земель отгонного животноводства (об этом статусе см. выше раздел 6.7.1). Активисты «Сплоченности» утверждают, что эти земли, общая площадь которых на дагестанской равнине приближается к 1 млн га, несправедливо изъяты у равнинных районов и в основной своей массе не используются по своему законному сельскохозяйственному назначению, являясь источником ренты для узких групп чиновничества горных районов Дагестана. Оппоненты «Сплоченности», публично представленные в первую очередь главами ряда сел на землях отгонного животноводства, указывают на то, что горские народы Дагестана на протяжении последних советских десятилетий вложили много труда в освоение этих земель и поэтому имеют на них не меньше прав, чем «автохтоны» равнины. Интересы последних, наряду со «Сплоченностью», в публичном пространстве защищают этнические общественные организации – ногайский «Бирлик», кумыкский «Тенглик»¹.

В 2012 г. имели место как минимум два заметных выступления жителей дагестанской равнины по земельным вопросам. Интересно, что в обоих случаях непосредственным предметом конфликта были не земли отгонного животноводства. Весной 2012 г. протестную акцию начали жители трех кумыкских поселков, входящих в черту Махачкалы, – Альбурикент, Кяхулай и Тарки. Они разбили палаточный лагерь на землях к северу от Махачкалы, которые до 1944 г. принадлежали этим поселкам и которые сейчас проданы частным лицам под застройку². В 1944 г. жителей этих трех поселков переселили на земли, освободившиеся после депортации чеченцев; с возвращением чеченцев в 1957 г. жители поселка вернулись в свои дома, но земли к северу от Махачкалы поселкам возвращены не были. В непосредственной близости от спорных земель начинается территория, которая в начале 1990-х годов была предоставлена для переселения жителей Новолакского района Дагестана, на земли которого близ дагестано-чеченской границы тогда стали претендовать чеченцы.

Палаточный лагерь, разбитый весной 2012 г., существовал в течение двух месяцев, позднее на той же территории жители поселков несколько раз проводили митинги. Непосредственным предметом спора в данном случае были примерно 200 га земли, которые ни нынешние их владельцы, ни жители поселков, очевидно, не планируют использовать в сельскохозяйственных целях. Однако представители общественных организаций, выступающих против нынешней системы земельных отношений на дагестанской равнине в целом, поддерживали данные протестные акции и участвовали в пере-

¹ Подробнее о полемике по поводу земель отгонного животноводства см.: Казенин К. Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2011. С. 47–50.

² В Махачкале требуют компенсации за сталинские переселения // ИА REGNUM, 5 мая 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1526698.html>).

говорах между их непосредственными организаторами и властями республики (на конец 2012 г. эти переговоры не имели конкретных результатов).

Своего рода ответом на выступление кумыков стал съезд лакского народа, прошедший в Махачкале 28 сентября 2012 г. Этот съезд, в котором приняли участие в основном оппозиционные общественники, потребовал безусловного выполнения решения о предоставлении земель переселенцам – жителям Новолакского района и подверг жесткой критике региональные власти за промедление в этом вопросе¹. В силу территориальной близости соответствующих земель требования кумыкских и лакских общественников неминуемо оказываются взаимозависимы и в определенной степени конфликтны.

Еще один пример массового выступления жителей равнины по земельным вопросам имел место в Кизлярском районе, где ногайцы, проживающие в селе Новокрестьяновское, летом 2012 г. вступили в конфликт с компанией, взявшей в аренду часть примыкающих к селу земель. 21 июня жители вышли на пахотное поле на окраине села и остановили работающую там сельхозтехнику, принадлежащую ООО «Даг.агрокомплекс»². Причиной, побудившей людей к этой протестной акции, стало незаконное, на их взгляд, решение администрации района передать через конкурс право на заключение договора аренды земельного участка вокруг села стороннему инвестору, в то время как земли не хватает для нужд самих новокрестьяновцев. Отметим, что в юридическом отношении ситуация, возникшая в Новокрестьяновском, по нашим наблюдениям, типична для равнинного Дагестана и может не раз повториться при отведении земель под крупные сельхозпроекты: жители села на основании документов, выданных в 1990-е годы, считают себя обладателями паев на бывших колхозных или совхозных землях, однако в связи с тем, что межевание проведено не было и права собственности должным образом не оформлены, жители не могут обосновать свои претензии на землю. Представитель администрации Кизлярского района объясняет возникшие проблемы следующим образом: «Когда выдавались эти свидетельства, предполагалось, что получатели свидетельств будут организовывать КФХ³, заниматься сельским хозяйством на профессиональной основе и платить налоги в бюджет района. Но почти никто из жителей села свои права на эти земли дальше не оформлял, не учреждал КФХ и не платил земельный налог».

Конфликт в Новокрестьяновском был частично разрешен путем прямых переговоров представителей села и агрофирмы. Непосредственного участия в нем общественных организаций республиканского уровня отмечено не было. Однако важно учитывать, что ногайские общественные организации проявили способность активно включаться в земельные конфликты в 2011 г., когда при их поддержке население Ногайского района

¹ В Дагестане обсуждают ситуацию вокруг Новолакского района // ИА REGNUM, 2 октября 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1576855.html>).

² Адиев А. Получат ли «неместные» доступ к земле на Северном Кавказе? // ИА REGNUM, 27 июля 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1554910.html>).

³ Крестьянско-фермерское хозяйство.

добилось отказа инвесторов от строительства там завода по производству сахарной свеклы, под посадки которой предполагалось отдать большинство пашенных земель района¹.

В КБР общественная активность, связанная с земельными вопросами, в 2012 г. также в основном проявлялась на муниципальном уровне, однако в ней участвовали и региональные этнические организации. Эта активность касалась преимущественно выделения земли под будущее курортное строительство. В январе 2012 г. жители трех сел Черекского района КБР создали рабочую группу из 12 человек для общественного контроля за реализацией туркластера. В этом районе, как ранее сообщало ОАО «Курорты Северного Кавказа» (ОАО «КСК»), планируется построить курорт, способный одновременно вместить 15 тыс. туристов, и 170 км горнолыжных трасс². Некоторые курортные объекты, по заявлению компании, предполагается разместить на территории Хуламо-Безенгиевского ущелья. Часть земель в этом ущелье находятся в собственности сельскохозяйственного ФГУП, однако жители села Безенги считают эти земли «исконно своими» и настаивают на том, чтобы соглашение о выделении земли под туркластер заключалось с селом и представители села контролировали ход проекта на всех этапах его реализации.

Позднее, в ноябре-декабре 2012 г., земельные споры вышли на поверхность в Зольском районе КБР. Правительство республики 22 ноября сообщило об окончании процедуры определения особой экономической зоны в этом районе (ОЭЗ создаются во всех районах КБР, на территории которых ведется или планируется курортное строительство). Практически одновременно ряд депутатов сельских поселений Зольского района сообщили СМИ, что сельские собрания депутатов «наложили вето» на деятельность ОАО «КСК» в районе, так как не решен вопрос о том, какие именно земли будут переданы курортному кластеру. В ответ главы этих же сел заявили, что население сел не против строительства курортов, а по земельным вопросам нет никаких решений, поскольку предложений от ОАО «КСК» пока не поступало³.

Земельные вопросы, вызвавшие общественную реакцию в районах КБР, на данный момент не решены. Их дальнейшее обсуждение, по-видимому, будет проходить на фоне земельной реформы, предлагаемой главой республики Арсеном Каноковым. Суть этой реформы в конце 2012 г. Каноков сформулировал следующим образом: «Земля выделяется и юридически оформляется в частную собственность из общего массива определенному кругу сельских жителей, формы хозяйствования могут быть многооб-

¹ В Тарумовском районе Дагестана реализуется проект возведения сахарного завода // Кавказский узел, 20 января 2012 г. (<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/199601/>).

² Независимая газета. № 174. 29.08.2012.

³ Депутаты Зольского района не запрещали строительства туркластера // ИА REGNUM, 4 декабря 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1600606.html>).

разны, земли сельскохозяйственного назначения не могут дробиться на наделы менее 10 га, сохраняются крупные и средние эффективно работающие хозяйства»¹.

В каком бы формате обсуждение земельной реформы ни проходило, можно ожидать, что на его ход будут активно пытаться влиять общественные организации регионального уровня, прежде всего балкарские, так как в районах будущего курортного строительства преобладают балкарцы. Они же оказывают поддержку протестным выступлениям «на местах». В частности, в выступлениях жителей Черекского района, по данным СМИ, заметную роль играли балкарские активисты, входившие в состав общественной организации «Совет старейшин балкарского народа», а также экс-глава села Безенги Мурадин Рахаев, в 2010 г. проводивший «голодовку балкарских аксакалов» у стен Кремля. То есть силы, которые способны преобразовать локальный протест в факт политики регионального уровня, присутствуют и в КБР. Особенность этой республики состоит в том, что там этнические общественники, как правило, активно участвуют в политических проектах, направленных против региональных властей. Кроме того, деятельность общественных организаций, выступающих от имени различных народов КБР, по опыту прошлых лет, может привести к противостоянию между этими организациями. В регионе выработалась целая традиция полемики между общественниками, выступающими от имени балкарцев, и общественниками, выступающими от имени кабардинцев. Первые настаивают на полной передаче горных земель балкарским селам, а вторые напоминают о спорности «этнических границ» в горах и о том, что в советское время и ранее горными угодьями в окрестностях Эльбруса могли пользоваться в том числе и жители соседней равнины². Эти противоречия имеют прямое отношение и к тем землям, на которых планируется создавать новые курорты.

Таким образом, крупные землеотводы под новые проекты на дагестанской равнине и в горах КБР, вызывающие локальные протесты со стороны местного населения, могут стать катализатором политических процессов более серьезного масштаба. Общественные организации в республиках, выступающие с этнических позиций, прямо участвовали в ряде перечисленных здесь конфликтов. Некоторые из этих организаций имеют в своем активе победы в земельных баталиях муниципального уровня. Так, побочным результатом реализации крупных инвестиционных проектов на Северном Кавказе становится увеличение роли этнического фактора в местной политике, что, очевидно, может привести к общему росту конфликтности в регионе.

Помимо поддержки протестов местного населения по земельным вопросам некоторые из этих организаций участвовали в оппозиционных политических проектах. К при-

¹ Земля должна стать рыночным инструментом – глава КБР // Интерфакс, 24 октября 2012 г. (<http://www.interfax-russia.ru/South/main.asp?id=355348>); о предыстории земельной реформы в КБР см.: Казенин К. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM. 2009. С. 81–110.

² Подробнее см.: Казенин К.И. Кабардино-Балкарская Республика // Республики Северного Кавказа: этнополитическая ситуация и отношения с федеральным центром/ сост. И.Г. Косиков. М.: Макс-пресс. 2012. С. 183–212.

меру, представители движения «Сплоченность» присутствовали на Съезде народов Дагестана, проведенном в Москве в октябре 2012 г.¹ и организованном рядом дагестанских экс-чиновников, весьма критически настроенных против республиканских властей. Помимо организаций, заявляющих о себе как о защитниках целых этносов, на съезд были приглашены и представители многих общественных структур (в большинстве своем не имеющих официальной регистрации), которые занимаются антикоррупционной деятельностью или защитой интересов жителей в конфликтах с чиновниками или предпринимателями. Примером может служить Антикоррупционный комитет Табасаранского района, представленный на съезде. Подобные союзы общественников не носят прямой этнической направленности, однако, как правило, выступают от имени мононациональных групп.

Таким образом, между этническими общественными структурами складывается своего рода «разделение труда»: одни активно оппонируют властям и защищают интересы сообществ, другие легитимизируют в публичном пространстве новый, высокий статус национальных движений. В настоящее время эти два процесса идут практически независимо друг от друга, так как заметных фактов сотрудничества между этими структурами не выявлено. Но если они начнут взаимодействовать друг с другом, то это приведет к образованию таких этнических общественных структур, которые будут сочетать опыт публичной деятельности на федеральном уровне и опору на местные сообщества. Возможности таких структур неизбежно будут шире, а «составные части», необходимые для их создания, имеются².

6.7.3. Дагестан: динамика внутриконфессиональных отношений в исламе

С точки зрения попыток снижения конфликтности в Северо-Кавказском регионе наиболее заметные и наиболее драматичные события происходили в Республике Дагестан. На фоне кризиса тех форм урегулирования, которые использовались в предшествующий период³, что проявилось в снижении институциональной роли Комиссии по

¹ Дагестанская оппозиция отправилась в Москву разрозненными группами // ИА REGNUM, 24 октября 2012 г. (<http://regnum.ru/news/1585835.html>).

² Подробнее о роли этнического фактора в современных конфликтах на Северном Кавказе см.: Стародубровская И.В., Соколов Д.В. Истоки конфликтов на Северном Кавказе. М.: Издательский дом «Дело» (РАНХиГС), 2013. С.78–128.

³ В ноябре 2010 г. при Президенте РД создана «Комиссия по оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность на территории Республики Дагестан». Комиссию возглавил вице-премьер правительства Республики Дагестан Ризван Курбанов (сейчас – депутат Государственной Думы РФ). В состав Комиссии вошли руководители силовых структур в регионе, руководство ряда министерств, представители гражданского общества, религиозного сообщества Дагестана. Через Комиссию за полтора года прошло 37 человек, ходатайства 32 из них были удовлетворены. Рассмотрено более 100 обращений граждан в связи с нарушением их прав со стороны правоохранительных органов, всем им оказана юридическая помощь (см.: Юлия Рыбина. В Дагестане боевиков адаптируют к миру. 20.04.2012. <http://kavpolit.com/v-dagestane-boevikov-adaptiruyut-k-miru/>). Деятельность Комиссии получила определенное общественное признание, были случаи, когда под гарантии председателя комиссии Ризвана Курбанова боевики складывали оружие и сдавались властям.

оказанию содействия в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить террористическую и экстремистскую деятельность на территории Республики Дагестан, и публичном расхождении взглядов ее членов на принципы и стратегию деятельности данного органа, начал набирать силу совершенно иной процесс урегулирования.

Одной из наиболее принципиальных линий раскола в дагестанском обществе да и на всем Северном Кавказе является внутриконфессиональное противостояние суфийского¹ и салафитского (более распространенное, хотя и неправильное название – ваххабитского)² направлений ислама. Салафитское движение во многом являлось формой молодежного социального протеста в регионе. В его противостоянии с суфистами виделся один из серьезнейших источников непрекращающегося насилия в регионе. Представители «официального ислама» в Дагестане еще не так давно говорили, что тот, кто убьет ваххабита, попадет в рай. Даже внешние признаки принадлежности к салафитскому течению (определенной формы бороды, короткие брюки) могли послужить и часто служили основанием для репрессий со стороны силовых структур. В то же время наиболее частыми объектами террористических актов становились не только представители правоохранительных органов, но и наиболее видные суфийские религиозные деятели (шейхи).

На этом фоне прорывом в урегулировании внутриконфессионального раскола воспринимались произошедшие 29 апреля 2012 г. в Центральной мечети г. Махачкалы встреча и совместный пятничный намаз представителей умеренных (легальных) салафитов и Духовного управления мусульман Дагестана (ДУМД). Встречу вел имам Центральной мечети Магамедрасул Саадиев. Умеренные салафиты были представлены Ассоциацией ученых Ахлю-Сунна. Ахлю-Сунна объединяет несколько десятков религиозных деятелей салафитского направления, не приемлющих насильственных методов борьбы за торжество ислама и ориентированных на распространение своих представлений об истинной вере путем мирной проповеди. На встрече выступили представители обоих течений, а также муфтий Дагестана. Резолюция, принятая по итогам встречи, включала в качестве важных практических требований запреты на поношение мусульманами друг друга, отслеживание и доносительство на мусульман, а также недопустимость препятствования выезду дагестанцев за рубеж для обучения в исламских высших учебных заведениях.

Вслед за собранием в Центральной мечети Махачкалы аналогичные мероприятия, направленные на внутриконфессиональное согласие, стали проводиться в районах Дагестана. Так, 11 июня 2012 г. в Цумадинском районе состоялось несколько мероприя-

¹ Суфизм – мистическое течение в исламе, предполагающее беспрекословное послушание верующих (мюридов) шейхам, которым доступно мистическое знание. Развивается в рамках суфийских орденов (тарикатов).

² Салафизм – религиозное течение в рамках ислама, призывающее вернуться к основам, к исламу времен Пророка и четырех праведных халифов и отказаться от позднейших наслоений.

тий с участием муфтия Дагестана, актива района и местных салафитов¹. Принятая по их итогам резолюция в целом была выдержана в духе махачкалинской резолюции 29 апреля, но не повторяла ее, добавляя несколько новых аспектов к возможным направлениям урегулирования ситуации, в том числе:

- «рассмотрение возможности создания фонда помощи семьям, пострадавшим во внутриконфессиональных столкновениях»;
- «рассмотрение возможности совместного обращения в министерство юстиции об отмене закона о ваххабизме»;
- «прекращение практики обвинения мусульман за хранение религиозной литературы, так как она не должна становиться причиной обвинения человека в экстремистской деятельности».

Об этих новых тенденциях во внутриконфессиональных отношениях говорилось в ежемесячном обзоре ИЭП имени Е.Т. Гайдара «Экономико-политическая ситуация в России за июнь 2012 г.». На вопрос, можно ли считать, что предпринятые шаги по урегулированию внутриконфессионального конфликта смогут принципиально изменить ситуацию в республике и покончить с вооруженным противостоянием, в обзоре давался ответ, что «делать подобные выводы явно преждевременно» и выдвигалось предположение, что наиболее вероятный сценарий – «усиление открытого раскола как в лагере салафитов, так и в лагере суфиев по вопросу о прекращении конфронтации»². К сожалению, жизнь полностью оправдала данный достаточно пессимистичный прогноз.

Наращение насилия в республике шло параллельно с разворачиванием процесса внутриконфессионального урегулирования. В августе 2012 г. были убиты ряд представителей правоохранительных органов и религиозных деятелей. 18 августа было осуществлено нападение на шиитскую мечеть в Хасавюрте, в результате чего один человек погиб и несколько были ранены. Однако самое резонансное преступление произошло 28 августа – был убит шейх Саид Чиркейский, наиболее масштабная фигура современного суфистского движения в Дагестане. По разным оценкам, шейх имел от нескольких десятков до нескольких сотен тысяч последователей (мюридов), среди которых было руководство ДУМД и некоторые представители республиканской власти. Его воспринимали как центр и символ теневой структуры власти³. Шейх погиб у себя дома, в селе Чиркей, от бомбы террористки-смертницы (русской по национальности), проникшей в дом под видом паломницы. В результате взрыва погибло еще 6 человек, несколько по-

¹ Азеев М. Со второй попытки // «Черновик», 15 июня 2012 г. <http://chernovik.net/news/496/News/2012/06/20/13690>

² Стародубровская И.В. Дагестан: непростой вопрос урегулирования // Ежемесячный обзор Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара «Экономико-политическая ситуация в России в июне 2012 г.» с. 60. http://www.iep.ru/files/text/trends/Russian_economy_trends_and_perspectives_in_June2012.pdf

³ Ахмедова М. Жертва примирения. За что убили самого уважаемого человека на Северном Кавказе // «Русский репортер». № 35 (264). 6 сентября 2012 г. http://expert.ru/russian_reporter/2012/35/zhertva-primireniya/

страдавших были доставлены в больницу. На похороны шейха собралось более 100 тыс. человек.

Это преступление вызвало шок в дагестанском обществе, причем не только среди религиозного сообщества. Прогнозы были самые неутешительные. В местной прессе подчеркивалось, что спустя несколько суток после трагедии не было ни единого эксперта-комментатора данного убийства, кто бы не предрекал резкое ухудшение обстановки в Дагестане¹. Журналистка Юлия Латынина сравнила это преступление с гипотетической ситуацией убийства Папы Римского в разгар войны между католиками и протестантами и отмечала, что последствия этого события резко повышают шанс катастрофических сценариев на ближайшую осень². Катастрофические сценарии не реализовались. Тем не менее данное преступление вскрыло многие не лежащие на поверхности процессы в дагестанском обществе в целом, и прежде всего в религиозном сообществе, и оказало серьезное влияние на перспективы развития ситуации.

В первую очередь удалось избежать массового насилия на конфессиональной почве между мюридами Саида Чиркейского и салафитами, которое, собственно, и могло спровоцировать эскалацию насилия в обществе в целом. В первые дни после трагедии обе стороны проявили завидную мудрость и сдержанность. Спустя несколько часов после смерти шейха почти все знаковые мусульманские лидеры республики независимо от конфессиональной принадлежности выступили с резким осуждением убийства³. Ассоциация Ахлю-Сунна выразила соболезнования родственникам и близким погибших и приняла заявление, в котором, в частности, говорилось: «Несмотря на то что у нас имелся ряд разногласий с убитым, мы никогда не были сторонниками подобных методов решения разногласий, о чем и заявлялось нами в ходе совместной встречи с ДУМД. Все имеющиеся разногласия должны решаться в ходе научного диспута, мы к этому призывали и призываем. Это наша принципиальная позиция. Убийство произошло не случайно именно сейчас, когда набирает силу процесс диалога между различными группами мусульман Дагестана. ... В то же время сторонники силовых мер в отношении роста влияния ислама укрепились в ряде органов власти. Различными методами они пытаются сорвать мирный процесс. В связи с этим Ассоциация ученых Ахлю-Сунна в Дагестане заявляет, что данное убийство не должно повлиять на процесс диалога, набравший обороты в республике. Мы надеемся на продолжение и развитие этого процесса»⁴. Со стороны суфистов занять взвешенную позицию призвал имам Центральной мечети Махачкалы М. Саадуев: «Я обращаюсь к молодежи. Будьте терпимы,

¹ Агаев М., Магомедов Р. Начало конца?! // «Черновик». 31 августа 2012 г. <http://old.chernovik.net/news/507/REPUBLIC/2012/08/31/14040>

² Латынина Ю. Вторая фаза джихада. Убийство шейха Саида-афанди – начало нового наступления исламских радикалов // Новая Газета. 29.08.2012. <http://www.novayagazeta.ru/society/54194.html>.

³ См.: Нереальная реальность... // «Черновик». 23 августа 2012 г. <http://old.chernovik.net/news/506/News/2012/08/23/14012>

⁴ Мирный процесс должен продолжаться. Заявление Ассоциации ученых Ахлю-Сунна в Дагестане в связи с убийством Саида Чиркейского и его последователей // «Кавказская политика». 29 августа 2012 г. <http://kavpolit.com/mirnyj-process-dolzhen-prodolzhitsya/>

будьте мудры, не теряйте голову. ...Мирный процесс в Дагестане среди верующих ни в коем случае не будет сорван. Мы не допустим этого. Мы слишком долго и тяжело шли к диалогу. Мы, суфии, знаем, что среди салафитов есть умеренные люди, достойные люди, а есть больные, как в любом течении, в любой религии, в любой национальности. За действия одних не должны отвечать другие. Любые "акции возмездия" исключены и недопустимы... Не надо нас стравливать!»¹ Даже подполье предложило не торопиться с выводами о том, кто совершил убийство².

Мнение о том, что это преступление нужно в первую очередь тем, кто пытается сорвать внутриконфессиональный диалог, было господствующим. Наиболее частые обвинения высказывались в адрес силовых структур и «леса» (хотя были и более нетипичные версии случившегося: передел рынка хаджа, заговор «третьих сил»). Приведем несколько характерных высказываний экспертов и общественных деятелей республики в первые дни после трагедии: «В этом убийстве могут быть замешаны последователи салафизма из числа небольшой группы – им невыгодно сближение течений ислама, которое произошло в Дагестане в начале года. Могут быть замешаны и силовики, которые хотели бы раскачать ситуацию в республике. Не исключено, что это очередная провокация»; «За этим убийством стоят люди, которым невыгодно объединение разных течений ислама в Дагестане»; «Думаю, что за этим убийством стоит «лес». Они убили духовного лидера противоборствующей стороны. Уничтожение лидеров противника – это одна из целей любой войны. Это очередной акт скрытых военных действий на территории Дагестана»; «Это политическое убийство, большая провокация. ...Если не прямо, то косвенно, государство несет ответственность за последствия, которые могут быть. ...Почему это произошло сейчас, когда суфии и салафиты начали находить понимание, пришли к конструктивному диалогу?»³.

Представление о провокационном характере данного преступления было чрезвычайно широко распространено. И появившееся наконец заявление одной из радикальных исламистских групп об ответственности за убийство шейха, также далеко не всех убедило: «и суфии, и салафиты единым фронтом твердят, что это провокация, направленная на то, чтобы воспрепятствовать начавшемуся между мусульманами диалогу. В группе «Площадка для диалога» на Facebook, созданной представителями ДУМД, в обсуждении новости о том, что боевики взяли убийство шейха на себя, у участников

¹ Магомедов А. Лучше худо-бедный мир, чем война!// «Черновик». 7 сентября 2012 г. <http://old.chernovik.net/news/508/POLITICS/2012/09/07/14057>. Заметим, как перекликаются с данным призывом слова Аббаса Кебедова, представителя салафитской стороны: «Призываю всех дагестанцев к сдержанности, ответственности, чтобы брат не пошел на брата! Нас стравливают друг с другом ради собственных целей». (Тамбиева М. Подрыв тариката: кавказские эксперты прогнозируют обострение ситуации в Дагестане после убийства шейха Саида-афанди Чиркейского // «Кавказская политика», 29 августа 2012 г. <http://kavpolit.com/podryv-tarikata/>)

² См.: Магомедов А. Лучше худо-бедный мир, чем война!// «Черновик». 7 сентября 2012. <http://old.chernovik.net/news/508/POLITICS/2012/09/07/14057>.

³ См.: Тамбиева М. Подрыв тариката: Кавказские эксперты прогнозируют обострение ситуации в Дагестане после убийства шейха Саида-афанди Чиркейского // «Кавказская политика». 29 августа 2012 г. <http://kavpolit.com/podryv-tarikata/>.

практически нет сомнений в том, что и это часть провокации»¹. Однако после этого заявления ситуация стала стремительно меняться. Для последующего периода были характерны три основных процесса.

Первый: официальные исламские структуры Дагестана стали перекладывать ответственность на смерть Саида Чиркейского на своих недавних партнеров по переговорам. Данная кампания была начата опубликованной 2 сентября 2012 г. статьей Патимат Гамзатовой, супруги муфтия Дагестана и руководителя медиа-холдинга Духовного управления мусульман Дагестана, «Худейбийский "мирный" договор»². Публикация, вызвавшая шок в публичном пространстве республики, характеризуется несколькими основными чертами.

Во-первых, в статье практически не проводится различие между умеренными и радикальными салафитами, тезис об отсутствии связи умеренных с «лесом» объявляется лицемерием. И те и другие, как в «лучшие» времена, называются ваххабитами. При этом автор не выбирает выражений для характеристики своих оппонентов: «Лицемеры, чьи руки по локоть в крови!!! Если у кого-то из них не хватает духу на убийство, то он просто счастлив, что находится в течении, в котором и те, кто способны на убийство мусульман, на принесение вреда исламу, на раскол уммы! И у них не хватает мозгов, чтобы хотя бы скрыть свое пошлое низкое удовольствие». Статья переполнена обвинениями и оскорблениями в адрес умеренных салафитов.

Во-вторых, утверждается, что шейх Саид Чиркейский изначально поддерживал переговоры и руководство ДУМД участвовало в миротворческой деятельности по его поручению. Однако за два дня до смерти он изменил свою точку зрения и осудил меры по расширению доступа оппонентов к средствам массовой информации, утверждая, что ваххабиты никогда не поменяют свою сущность.

Наконец, в-третьих, был сделан однозначный вывод об отказе от дальнейших переговоров и прекращении процесса урегулирования, в чем обвинялась противная сторона. Характеризуя позицию Саида Чиркейского, автор утверждает: «Даже приближаясь к смерти, он попытался дать ваххабитам шанс, протянуть им руку мира. ...Но они его не использовали! Они похоронили его вместе с ученым ислама, досточтимым шейхом Саидом-афанди, на чиркейском кладбище».

Статья вызвала многочисленные негативные отзывы в прессе, представители Ассоциации Ахлю-Сунна отказались ее комментировать и попытались принизить ее значе-

¹ Магомедов А. Худейбийский договор или Верблюжья битва? / «Черновик». 7 сентября 2012 г. <http://old.chernovik.net/print.php?new=14068>. Заметим, что подтверждением причастности боевиков к данному преступлению стало включение его в общую сводку боевых операций моджахедов в рамках Имарата Кавказ по вилайату Дагестан.

² Гамзатова П. «Худейбийский "мирный" договор» // Islam.ru. 2.09.2012. <http://www.islam.ru/content/analitics/5140>. Заметим, что за несколько дней до этого в «Новой газете» была опубликована статья Юлии Латыниной «Вторая фаза джихада», в которой проводилась сходная линия: «Убийство Саида-афанди является логическим следствием той капитуляции перед салафитами, на которую пошло нынешнее руководство Дагестана».

ние. Но очевидно, что делу религиозного урегулирования в республике был нанесен непоправимый урон.

Второй: столь серьезные разночтения в позициях представителей Духовного управления по вопросу переговоров с салафитами обнажили явные разногласия и конфликты в официальных мусульманских структурах Дагестана. Подноготная этого процесса стала более очевидной после появления в социальных сетях Обращения мюридов¹, в котором содержались жесткие обвинения в адрес имама Центральной мечети Махачкалы Магамедрасула Саадиева. Имам обвинялся в некомпетентности («про него говорят, что он даже не может самостоятельно подготовить проповедь»), симпатиях к ваххабитам («этот имам среди ваххабитов слывет ваххабитом, а среди суфиев – непонятно кем») и нежелании прекращать с ними диалог, что, по мнению авторов обращения, означало лицемерность скорби по поводу кончины Саида Чиркейского («Убитый горем имам, без скорби на лице, выражая соболезнование джамаату мечети, сказал, что «мы не смотря ни на что воевать не будем»). Но смысл обращения становится понятен, когда мюриды переходят к главному обвинению: «Причиной того, что наше терпение лопнуло, стала новость, которая известна всем жителям Махачкалы. Государственные чиновники совместно с ваххабитами составили секретный план, предполагавший смещение ныне действующего муфтия со своего поста и назначение на эту должность Саадиева, который знал об этом, согласился с этим и скрыл эту информацию».

На следующий день после появления Обращения мюридов автор нашумевшей статьи Гамзатова провела интервью с Саадиевым². В этом интервью Саадиев полностью отрицал свои претензии на должность муфтия: «Несколько месяцев назад возле меня мелькнула мысль о том, не хотел ли бы я стать муфтием и т.п. Разговор для меня был настолько несущественным и беспредметным, что я сразу же в корне его пресек. ...Для меня достаточно той ноши, которая на сегодняшний день лежит на моих плечах, дай Аллах мне сил справиться с работой имама этой мечети с огромным количеством прихожан». Также он вынужден был признать провал попытки переговоров с салафитами: «Но и эта попытка закончилась сама знаешь каким образом. Что будет дальше – знает только Аллах» (до этого в интервью речь идет о том, что Саадиев стремился и ранее налаживать диалог с религиозными оппонентами).

Очевидно, убийство Саида Чиркейского активизировало борьбу за власть между различными группировками в рамках Духовного управления и было использовано для недопущения какой бы то ни было конкуренции существующему руководству муфтията³. Одно время даже появилась информация, что сторонники ДУМД готовы признать муфтия приемником Саида Чиркейского в статусе шейха.

¹ Обращение мюридов. Опубликовано на facebook.com (<http://www.facebook.com/profile.php?id=100004415792614>) и livejournal.com (<http://baikonur113.livejournal.com/122280.html>).

² См.: Гамзатова П. Все точки над i. Ас-сунна.рф – Исламский образовательный портал. 20.09.2012. <http://as-sunna.ru/index.php/stati/221-lir>

³ Следует отметить, что в ходе проведенного исследования представители различных течений ислама позитивно реагировали на фигуру Саадиева, утверждая, что он является авторитетным религиозным дея-

Третий: смерть Саида Чиркейского еще более усилила напряженность в салафитском лагере. Выражение со стороны ряда видных представителей умеренных салафитов соболезнования в связи с кончиной шейха, их готовность участвовать в его похоронах, заявления о категорическом непризнании методов террора¹ до предела обострили взаимоотношения между умеренной и радикальной частью движения. В заявлении радикальной группировки, взявшей ответственность за убийство шейха, содержится и обращение к умеренным салафитам, которые, по мнению радикалов, «преступили границы открыто»: «Отдельно хотим обратиться к т.н. ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна валь-Джама'а. Мы делаем это открыто, потому что они тоже сделали эти заявления открыто. О, невежды! Как же вы судите? Мушрик, который совратил сотни тысяч дагестанцев, для вас брат мусульманин, а его ликвидация – это провокация и происки врагов»². После выхода статьи Гамзатовой на сайте радикальных салафитов появились комментарии и угрозы в ее адрес, а также еще более жесткие обвинения в адрес умеренного крыла движения. Подчеркнув, что радикалы не имели никакого отношения к внутриконфессиональному диалогу («самодеятельности этих людей») и выступают категорически против его продолжения (которое расценивается радикалами как предательство джихада), авторы фактически солидаризировались с обвинениями умеренных в лицемерии: «Также в этом обращении мы хотим раскрыть мусульманам глаза на поведение т.н. «ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна валь-Джама'а». Многие из них являются беспринципными людьми, от которых время от времени выявляются признаки лицемерия, и Патимат не единственная, кто заметила в них это. Помимо того что некоторые из них открыто выразили свою печаль по поводу ликвидации этого мушрика в своем заявлении, так они и собрались ехать в Чиркей на его соболезнования. Единственное, что их остановило, – это запрет от принимающей стороны»³. Далее следовал перечень из восьми имен желавших проводить шейха в последний путь.

Подобное обострение конфронтации выявило неустойчивость позиций ряда умеренных салафитов, которые стали отказываться от ранее отстаиваемой позиции, утверждать, что им ложно приписываются взгляды и действия, которых они не совершали, каяться в ошибках. Из Ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна вышел один из наиболее влиятельных религиозных деятелей салафитского направления – Абу Умар, один из

телем для разных течений и мог бы существенно продвинуть внутриконфессиональный диалог в республике.

¹ Так, в ответ на характеристику, данную Патимат Гамзатовой террористке-смертнице – «нелюдь-прихожанка котровской мечети», – имам мечети на ул. Котрова в Махачкале, имеющей репутацию салафитской, отметил не только то, что не видел девушку, обвиняемую в убийстве шейха, в мечети, но и то, что «преступники не имеют религии» (Фатуллаев: диалог между суфиями и салафитами в Дагестане неизбежен // Кавказский узел. 12.09.2012, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/212501/?print=true>).

² Сайт www.guraba.info, 01.09.2012.

³ На войне как на войне... Моджахеды дагестанского фронта. 10.09.2012. <http://guraba.info/component/content/article/1402-2012-09-10-18-22-12.html>

тех, на кого в первую очередь был направлен огонь критики со стороны «леса»¹. По имеющейся информации, кризис привел к свертыванию значительной части просветительской деятельности мирных салафитов.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что убийство Саида Чиркейского вызвало обострение уже существовавших и появление новых противоречий в религиозной среде Республики Дагестан. В результате сложившаяся «расстановка сил» подверглась значительным изменениям, причем кризисные явления затронули все основные внутриконфессиональные течения: как официальные исламские структуры, так и оппозиционный фланг. В этих условиях приходится проявлять чрезвычайную осторожность с прогнозами на перспективу: вряд ли возможен простой возврат к прежней, «линейной» конфронтации, чересчур уж серьезны те изменения, которые произошли в обоих «лагерях» за последний год. В то же время и активного возобновления диалога ожидать не приходится.

Скорее всего, достаточно серьезная трансформация может пойти в рамках салафитского движения. С одной стороны, в лице Ассоциации ученых Ахлю-с-Сунна оно отмежевалось от активного участия в политической деятельности, хотя у рядовых членов явно имеется потребность так или иначе выражать свой социальный протест. С другой стороны, заявленный сразу после кончины шейха твердый курс на сохранение результатов внутриконфессионального диалога и его продолжение удержать не удалось, ряд лидеров в этом вопросе поддались шантажу со стороны «лесных». Наиболее негативным сценарием мог бы стать рост привлекательности для молодежи вооруженных методов борьбы в условиях, когда легальное крыло движения не дает выхода протестным настроениям и не способно консолидированно отстаивать категорический отказ от террористических методов. Еще один возможный вариант – появление в рамках религиозного движения новых «игроков», которые могли бы заполнить тот вакуум, который возник в результате убийства Саида Чиркейского (активизация деятельности Хизб ут-Тахрир в этих условиях выглядит вполне вероятным вариантом). Наконец, существует некоторая вероятность, что религиозное оппозиционное движение пойдет на спад и верующая молодежь, разочаровавшись в существующих лидерах, уйдет в «частную жизнь».

6.8. Изменения законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций²

В сфере деятельности некоммерческих организаций (НКО) появился новый институт правового регулирования, в отношении которого стали использовать термин «ино-

¹ Заметим, что это не первый случай, когда Ассоциацию покидает один из ведущих ее членов. Ранее из организации вышел Аббас Кебедов по причине разногласий по вопросу об участии в политической правозащитной деятельности.

² Обзор подготовлен с помощью правовой системы КонсультантПлюс.

странный агент»¹ и который ввели в законодательство Федеральным законом от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее – Закон). Статусом «иностранного агента» наделяются российские НКО, вовлеченные в политическую деятельность и имеющие иностранные источники финансирования.

Под НКО, выполняющей функции иностранного агента, в указанном Федеральном законе понимается российская НКО, которая получает *денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников*² (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует в том числе в интересах иностранных источников в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации³.

Из определения иностранного агента вытекают два квалифицирующих признака: это получение средств (имущества) из иностранных источников (прямо или косвенно через иных лиц) и участие в политической деятельности (как это установлено самим Законом). Таким образом, для признания организации иностранным агентом необходимо наличие обоих признаков одновременно.

¹ Иностранного агента (также зарубежный представитель) – лицо (физическое или юридическое), представляющее интересы доверителя за рубежом. В законодательствах ряда стран иностранными агентами называются лица или организации, занимающиеся внутриполитической деятельностью по поручению иностранного государства (какое поручение обычно определяется как финансирование из-за рубежа); на деятельность таких иностранных агентов налагаются ограничения. Термин покрывает очень широкий круг значений, однако из-за того, что иностранными агентами называют также и шпионов, словосочетание «иностранного агента» в русском и английском языках имеет резко негативный оттенок. Такого оттенка нет у словосочетания «зарубежный представитель». См.: Википедия – свободная энциклопедия, http://ru.wikipedia.org/wiki/%C8%ED%EE%F1%F2%F0%E0%ED%ED%FB%E9_%E0%E3%E5%ED%F2

² Обращаем внимание, что согласно Закону «О некоммерческих организациях» (п. 1 ст. 26) источниками формирования имущества НКО в денежной и иных формах являются: регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов); добровольные имущественные взносы и пожертвования; выручка от реализации товаров, работ, услуг; дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам; доходы, получаемые от собственности НКО, другие не запрещенные законом поступления.

³ Как видно, определение широкое. В отличие от взятого за основу закона США – «Акта о регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act, FARA), где иностранным агентом считается лицо, которое «полностью или в значительной степени управляется, контролируется, финансируется или субсидируется из-за рубежа», в российском законе отсутствует ключевое требование о том, что в качестве иностранного агента может рассматриваться организация, участвующая в политической деятельности (прежде всего путем лоббистской деятельности) *по указанию, по просьбе или под контролем* иностранного субъекта. Следует оговориться, что с точки зрения российского гражданского законодательства агентом является лицо, выступающее (за вознаграждение) по поручению другого лица. То есть не проводится различие между НКО, действующими по указанию (прямому или косвенному) иностранных субъектов, и НКО, получающими финансирование от иностранных субъектов для реализации собственных уставных целей, без какого бы то ни было указания со стороны иностранных субъектов.

Интересно, что определение говорит именно о получении денежных средств и иного имущества, что, по всей вероятности, не включает работы, услуги и нематериальные блага (например, передача авторских прав и предоставление программного продукта), которые согласно Гражданскому и Налоговому кодексам РФ имеют отличную правовую природу.

НКО, за исключением политической партии¹, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории России, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она *участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций* в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также *в формировании общественного мнения* в указанных целях.

К политической деятельности Законом не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

Вышеуказанные определения и критерии в целом неоднозначны и не имеют никакой детальной регламентации, что является большим минусом для всех участников процесса:

- расплывчатое определение «политической деятельности» приводит к любому толкованию термина, такому, что, например, НКО, осуществляющая деятельность по правовой поддержке и юридической помощи, может подпадать под сферу Закона², ведь, по сути, участие в митинге, пикете или иной акции можно трактовать как участие в политической деятельности или воздействие на общественное мнение³;
- включение в круг субъектов действия Закона не только НКО, уже зарегистрированных юридических лиц, получающих иностранное финансирование, но и вновь со-

¹ Из-под действия Закона выведены политические партии, госкорпорации и госкомпании, включая учрежденные ими иные НКО, государственные и муниципальные учреждения, в том числе бюджетные, религиозные организации, объединения работодателей и торгово-промышленные палаты. Отметим, что коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, участвующие в политической деятельности и получающие имущество от иностранных источников, не подлежат регулированию рассматриваемого Закона.

² Учитывая, что термин «политическая деятельность» – довольно широкое понятие и использует формулировки типа «влияние на формирование общественного мнения», многие эксперты, общественные деятели полагают, что может сложиться ситуация, когда любой протест против незаконного решения органов власти – например, в случае нарушения прав человека – будет истолкован как политическая деятельность. Или благотворительная НКО, получившая партию лекарств от Красного Креста для оказания помощи бездомным, затем участвующая в митинге за кандидата, который обещал поддержку бездомным, также, возможно, будет признана иностранным агентом.

³ В частности, п. 1 ст. 3 Федерального закона от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» говорит, что воздействие на общественное мнение – это действие, которое возбуждает общественный интерес и формирует определенное восприятие.

здаваемых НКО, которые только планируют ведение деятельности и, следовательно, уже должны планировать свое участие или неучастие в политической деятельности и в получении иностранных грантов или другого финансирования.

Участвующие в политической деятельности НКО, получающие денежную помощь и (или) иное имущество из иностранных источников («иностранные агенты»), будут находиться под особым контролем.

НКО, выполняющие функции иностранного агента, в частности, будут обязаны:

- подавать заявления о включении их в реестр¹ НКО, выполняющих функции иностранного агента;
- сопровождать издаваемые ими, а также распространяемые через средства массовой информации или Интернет материалы с указанием на то, что эти материалы изданы или распространены НКО, выполняющей функции иностранного агента;
- ежегодно представлять в уполномоченный орган финансовую отчетность с аудиторским заключением, раз в полгода – отчет о своей деятельности и о персональном составе руководящих органов, ежеквартально – документы о целях расходования денежных средств и использовании иного имущества;
- один раз в полгода размещать сведения о своей деятельности в Интернете.

За уклонение от исполнения обязанностей, возложенных на НКО, выполняющих функции иностранного агента, установлена административная и уголовная ответственность. Например, уполномоченный орган по контролю за деятельностью НКО – иностранных агентов вправе приостановить деятельность НКО на срок до 6 месяцев, если НКО нарушает требования Закона, в том числе не регистрируется в специальном реестре². Следует отметить наиболее строгую санкцию за уголовное преступление³ – лишение свободы на срок до двух лет.

¹ При этом условия выхода из такого реестра законодательством не предусмотрены. Сам реестр утвержден приказом Минюста России от 30.11.2012 г. № 223 «О порядке введения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Согласно Закону и приказу, в актах нет такой опции, как отказ НКО от включения в реестр, а сама заявка носит уведомительный характер. Можно предположить, учитывая процедуру подачи, что документы могут вернуть НКО лишь как неправильно оформленные. В противном случае Минюст России обязан рассмотреть документы.

² По логике, если НКО не подает заявление о включении ее в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, это значит, что данная НКО таковой себя просто не считает, а следовательно, спорную ситуацию можно разрешить лишь в судебном порядке.

³ Статья 239 Уголовного кодекса РФ:

«2. Создание некоммерческой организации (включая некоммерческую организацию, выполняющую функции иностранного агента) либо структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, деятельность которых сопряжена с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство такой организацией либо структурным подразделением – наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Участие в деятельности некоммерческой организации, указанной в части второй настоящей статьи, а равно пропаганда деяний, предусмотренных выше, – наказываются штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года,

Операция по получению НКО денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 200 тыс. руб. либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 200 тыс. руб. или превышает ее. Такое изменение внесено в Федеральный закон от 7.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», касающееся установления обязательного контроля за некоторыми операциями некоммерческих организаций¹.

Таким образом, НКО, получающие средства от любого иностранного юридического или физического лица, например, путем получения пожертвований или членских взносов или оплаты за услуги², могут считаться получателями имущества из иностранных источников. При этом в принятом Законе (№ 121-ФЗ) нет исключений субъектного состава, и он распространяется также на представителей стран бывшего Союза, лиц без гражданства, и не важно, проживают физические лица на территории России или нет.

Особенно остро будет стоять вопрос о получении анонимных пожертвований. Отметим, что пожертвования жертвователя – российского юридического лица, получившего средства от иностранных источников, также считаются средствами (имуществом), полученными из иностранных источников и, следовательно, подпадают под нормы Закона. Вместе с тем жертвователь вовсе не обязан предоставлять получателю средств сведения о своих источниках финансирования.

Складывается ситуация, когда НКО обязана в целях применения норм рассматриваемого Закона определять гражданство физического лица (что, как правило, невозможно на практике при приеме анонимных пожертвований), а также выяснять порядок формирования имущества российских физических и юридических лиц.

Ввиду новизны законодательства говорить о применимости тех или иных норм преждевременно. Пока можно лишь сказать, что новации существенно расширяют надзорные полномочия государства, и есть опасения, что Закон увеличивает административное бремя для НКО, поскольку требует дополнительно введения отдельного учета (в уже существующем раздельном бухгалтерском учете) иностранного финансирования от иного, российского; проведения ежегодного аудита; увеличения частоты подачи сведений и отчетов о своей деятельности, об использовании имущества и фи-

либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

¹ И ровно также возлагается данная обязанность на банки, на обслуживании которых находятся НКО, на счета которых поступают денежные средства от иностранных граждан или иностранных юридических лиц. Если сумма по каждой операции в иностранной валюте превышает эквивалент 200 тыс. руб., то начиная с 21.11.2012 г. банк обязан направлять в Росфинмониторинг сообщение по каждой такой операции не позднее трех рабочих дней со дня ее совершения.

² Также пока неясно, как правительство РФ будет трактовать термин «денежные средства и иное имущество» при применении норм данного Закона, возможно, услуги как раз будут выведены из этого понятия. В противном случае, например, вузы, получающие плату от иностранных студентов, по сути Закона могут подпадать под описываемый статус, если будут признаны занимающимися политической деятельностью.

нансовых средств. Более того, поскольку формы новой отчетности¹ еще не утверждены, не ясно, насколько сложными и обременительными они будут. Возможность проведения внеплановых проверок таких НКО выводит их за рамки установленной нормы проверок раз в три года.

¹ По всей видимости, в 2013 г. отчитываться НКО будут в прежнем режиме – до 15 апреля по утвержденным формам. Приказом Минюста России от 29.03.2010 г. № 72 утверждены новые формы отчетов о деятельности НКО, персональном составе ее руководящих органов, а также о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также новая форма отчета об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2012 ГОДУ

Тенденции и перспективы

(Выпуск 34)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

По вопросам приобретения обращаться по тел. (495) 629-6736

125993, Москва, Газетный пер., 3-5
Тел. (495) 629-6413, fax (495) 697-8816
wwwiet@iet.ru, www.ier.ru

Подписано в печать 09.04.2013.

